

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Expropiación por razón de urbanismo**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Alberto Martín Gamero**

DIRECTOR:

**Eduardo García de Enterría**

**Madrid, 2015**

## O F R E N D A

A Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid, quién con todo cariño me animó a emprender este modesto trabajo; personifico en él mi gratitud de por vida e imperecedero recuerdo a los que fueron profesores, algunos de los cuales siguen honrando con su presencia las Aulas de la Facultad.

El tema EXPROPIACIONES URBANISTICAS, señalado para esta Tesis, es un objetivo demasiado ambicioso; ha medido mal mis propias fuerzas, pues con exceso de afecto ha olvidado claras limitaciones. No obstante, agradezco su invitación, pues se me formula — cuando ya voy encaneciendo, y lo acepto con la ilusión de juventud, por volverme a poner en contacto con la querida Facultad que abandono hace más de treinta años.

Quizá, por todo ello, mi labor adolezca de una falta — de ambientación, lo que me lleva sincera y humildemente a aceptar — las críticas —todas de antemano justas— que se hagan a labor de tan poco mérito. De los posibles yerros y errores soy el único responsable ante la imposibilidad de que el Maestro que me ha hecho el honor de dirigirme, haya podido corregir, uno a uno, todos.

. . .

No sería honorable ni justo silenciar algo importante — en relación con este trabajo. Sugerida su realización por Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, en una grata reunión con Juan VALLET DE GOYTISOLO, conté desde el primer día, con una ayuda excepcional: Enrique SERRANO GUIRADO.

En otras circunstancias me habría prohibido toda mención mínimamente laudatoria personal de su obra y por cuanto me ha auxiliado para la ejecución de este trabajo. Hoy, que Dios le ha seleccionado y aflige porque quiere llevarle consigo, me creo autorizado para quebrantar su mandato y tengo que proclamar sus méritos, — su talento y su buen corazón.

Su ejemplo es una lección que todos podemos leer; en este auténtico forjador de hombres el enseñar era una necesidad; no — admitía excesos posibles en su caridad y magisterio con alumnos, — compañeros en la Administración o subordinados; a su lado era imposible el sesteo, el desánimo, la falta de ilusión; no admitía otra recompensa para sus buenas acciones que el haberlas hecho; pocas — personas —aun en contra de sus intereses profesionales y familiares— han prestado servicios tan trascendentes y tan limpios; él, como sabio, nada necesita; confía en la bondad ajena lo cual testimonia su propia bondad.

## II.

Para los informados, es obvio que será muy difícil historiar lo mejor que ha producido la Administración —y el Derecho — que lleva su nombre— en nuestra nación, si se silencian sus aportaciones traducidas en libros, artículos monográficos, conferencias, informes, estudios en relación con la elaboración de textos legales, etc. Todo ésto, unido a su labor docente, ha originado una producción de tal calidad, de tal intensidad, que no necesita de adornos extraños, pues tiene en sí misma su máximo ornato: es en la obra — donde se conoce al artesano que la hace.

Cuando hace tan poco tiempo el Tribunal que juzgó sus ejercicios a Cátedras de Derecho Administrativo al concederle por unanimidad el número uno de las mismas, daba público y oficial testimonio de reconocimiento de estas cualidades de su labor, sólo con sagraba algo que todos sabíamos: que Enrique es un intelectual nato y un Catedrático desde el día en que vió la primera luz, pues con — él nació uno de los juristas más finos y uno de los hombres de más sensibilidad, más sugerentes, con más riqueza de ideas e inquietudes y en el cual se recogían todas las vivencias positivas de nuestra cultura.

En estos momentos, su ausencia del quehacer diario por motivos penosos, aviva en nuestro ánimo hacia él, nuestra amistad y cariño y enaltece nuestros afectos, y por mi parte, yo sólo se decirle lisa y llanamente: Gracias!!

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAMN .....	Anales Academia Matritente del Notariado
ADC .....	Anuario de Derecho Civil
Art. ....	Artículo
BOE .....	Boletín Oficial del Estado
Cap. ....	Capítulo
DA .....	Derecho Agrario
DEU .....	Decreto 343/63, de 21 de febrero, por el que se des- arrollan los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley sobre- Valoración de terrenos sujetos a expropiación, en - ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo.
D .....	Decreto
DU .....	Derecho Urbanístico
FE .....	Fuero de los españoles
INV .....	Instituto Nacional de la Vivienda
LE .....	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de- 1.954
LEU .....	Ley 52/62, de 21 de julio, sobre Valoración de Te- rrenos sujetos a expropiación en ejecución de los- Planes de Vivienda y Urbanismo.
LJ .....	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa- de 27 de diciembre de 1.954.
LAU .....	Ley de Arrendamientos Urbanos
LPA .....	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1.958
LPD .. .....	Ley 194/63, de 28 de diciembre, del Plan de Desarro- llo Económico y Social
LRL .....	Ley de Régimen Local, Texto Refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1.955.
LRT .....	Ley 41/64, de 11 de junio, de Reforma del Sistema- Tributario.



LS..... Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de  
 12 de mayo de 1.956

O ..... Orden

PD ..... Plan de Desarrollo Económico y Social

RAP ..... Revista de Administración Pública

RB ..... Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales,  
 aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1.955

RCDI ..... Revista Crítica Derecho Inmobiliario

RDM ..... Revista de Derecho Mercantil

RDN ..... Revista de Derecho Notarial

RDP ..... Revista de Derecho Privado

RIN ..... Revista Internacional del Notariado

RE ..... Reglamento para la aplicación de la Ley de Expro—  
 piación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril  
 de 1.957.

REVL ..... Revista de Estudios de la Vida Local

S ó S-s ..... Sentencia o sentencias de la Sala de lo Contencio—  
 so-Administrativo del Tribunal Supremo

SGTMV ..... Publicaciones de la Secretaría General Técnica del  
 Ministerio de la Vivienda.

V. .... Véase.

## INDICE

	<u>Páginas.</u>
<u>OFRENDA</u> . . . . .	I
<u>ABREVIATURAS UTILIZADAS</u> . . . . .	III
<u>INDICE</u> . . . . .	V

### CAPITULO I: EL URBANISMO

1. Concepto . . . . .	1
2. El proceso de urbanización . . . . .	3
3. Panorámica actual del urbanismo a consecuencia- del proceso de urbanización . . . . .	6
4. Breve reseña del proceso legislativo del urba- nismo en nuestro país . . . . .	7
a) Legislación que pudiéramos llamar histórica.	8
b) Legislación de ensanche . . . . .	12
c) Legislación actual . . . . .	12
5. Breve reseña del proceso legislativo urbanísti- co extranjero . . . . .	14
6. Alusión a la incidencia de la legislación urba- nística en el Derecho tradicional . . . . .	17
Notas al Capítulo . . . . .	I-1 (detrás 17)

### CAPITULO II: SUELO

1. Consideraciones generales . . . . .	22
2. Características que concurren en el suelo . . .	23
2.1. Limitación . . . . .	23
2.2. Necesidad . . . . .	24
2.2.1. Política de suelo . . . . .	28
A) Los presupuestos generales . . .	28
B) Objetivos . . . . .	30
C) Soluciones . . . . .	31
2.3. Idoneidad . . . . .	49
A) El régimen de los Planes de urbanismo - como legitimadores de las medidas nece- sarias sobre el suelo	
a) Terminología y concepto . . . . .	50

## VI.

	<u>Páginas</u>
b) Naturaleza jurídica . . . . .	51
c) Clases de Planes . . . . .	52
d) La función configuradora del Plan sobre - la propiedad privada . . . . .	53
Notas al Capítulo . . . . .	II-1 (detrás 59)

### CAPITULO III: LA EXPROPIACION

Planteamiento . . . . .	60
1. Concepto . . . . .	61
2. Naturaleza jurídica . . . . .	63
3. Antecedentes . . . . .	64
4. Fundamento de la potestad expropiatoria . . . . .	67
5. Elementos de la expropiación . . . . .	68
A) Sujetos . . . . .	68
B) Objeto . . . . .	70
C) Fin o causa . . . . .	72
6. Expropiaciones parciales . . . . .	72
7. Procedimiento general . . . . .	73
A) Requisito previo . . . . .	73
B) Necesidad de la ocupación de los bienes o de la ad- quisición de los derechos . . . . .	75
C) La determinación del justo precio . . . . .	77
D) Sistemas de valoración . . . . .	77
E) Indemnización plena. Otras indemnizaciones indepen- dientes del valor del bien o derecho . . . . .	81
F) Del pago y toma de posesión . . . . .	83
8. Derechos de retrocesión del bien expropiado . . . . .	86
9. Responsabilidades por demora . . . . .	90
10. El problema de la compatibilidad de la indemnización- por ocupación anticipada y la responsabilidad por de- mora . . . . .	92
11. Demora e intereses ante la jurisprudencia del Tribu- nal Supremo . . . . .	94
Notas al Capítulo . . . . .	III-1 (detrás 96)

### CAPITULO IV: LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS EN PARTICULAR

#### I. Presupuestos previos

1.1. Concepto y substantividad . . . . .	
--	--

## VII:

Páginas.

1.2. Marco normativo . . . . .	98
1.3. Necesarias limitaciones impuestas en su estudio por la amplitud -conceptual y legal- de los términos "expropiación" y "urbanismo" . .	99
 II. Las expropiaciones en la Ley del Suelo	
1. Consideraciones generales . . . . .	100
2. Expropiaciones comprendidas en la Ley del Suelo	100
3. La expropiación como facultad de la competencia urbanística . . . . .	101
4. Particularidades implícitas en la legitimación de expropiaciones urbanísticas . . . . .	102
 III. Estudio de las expropiaciones urbanísticas singulares . . . . .	
1. Especialidades por razón del sujeto o de la norma habilitante . . . . .	103
A) Expropiaciones por entidades locales . . . . .	103
B) Expropiaciones urbanísticas del Plan de Desarrollo . . . . .	108
a) Extensión de los criterios de valoración.	109
b) Extensión del beneficio de la expropiación . . . . .	110
c) Procedimiento . . . . .	110
C) Expropiaciones urbanísticas en la legislación de turismo . . . . .	111
2. Especialidades objetivas . . . . .	115
A) La liberación de fincas en la delimitación de polígonos . . . . .	116
B) La liberación de fincas incluidas en los Planes . . . . .	118
C) Reservas de terrenos en favor de los expropiados . . . . .	122
D) Expropiaciones urbanísticas sin Plan de Ordenación . . . . .	123
E) El derecho de retorno en las expropiaciones urbanísticas y en las parcelas sobrantes . .	126
F) La expropiación-sanción . . . . .	132
 IV. La expropiación como sistema de actuación . . . . .	
A) Marco normativo . . . . .	135
B) Fundamento y objetivo perseguido por el sistema	136
C) Legitimación excepcional de la expropiación . .	136
D) Libertad de elección entre los sistemas . . . . .	136

# VIII.

## Páginas.

E) Objeto expropiable . . . . .	137
F) Procedimiento . . . . .	137
G) Limitaciones de los propietarios de los terrenos afectados . . . . .	139
H) Obligaciones del adquirente de los terrenos — por este sistema . . . . .	139

## V. Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas

A) En general . . . . .	140
a) Normas legales . . . . .	141
b) Coordinación legislativa . . . . .	141
c) Implantación de criterios objetivos de valoración . . . . .	142
d) Supuestos de valoración según la Ley de Expropiación Forzosa . . . . .	143
e) Valores aplicables a la tasación de los terrenos . . . . .	149
f) Plazos de vigencia y actualización de las valoraciones . . . . .	162
B) Procedimientos de tasación en las expropiaciones urbanísticas . . . . .	164
a) Tasación conjunta . . . . .	164
b) Índices Municipales de Valoración . . . . .	168
c) Determinación del valor por precios máximos y mínimos . . . . .	172
d) Normas de Valoración cuando no están redactados los Índices ni se acude al procedimiento excepcional de su fijación por el sistema de máximos y mínimos . . . . .	174
C) Pago de la indemnización . . . . .	176
D) Régimen jurídico de las valoraciones	
a) Generalidades . . . . .	176
b) La revisión jurisdiccional en la LEU y en el DEU . . . . .	180
c) Impugnación por la Administración . . . . .	183

<u>CONCLUSIONES</u> . . . . .	184
-------------------------------	-----

Notas al Capítulo . . . . .	IV-1 (detrás 186)
-----------------------------	----------------------

## CAPITULO I

### EL URBANISMO

#### 1.- CONCEPTO.

La palabra "urbanismo" aparece utilizada por primera vez en el Congreso de expertos de la planificación celebrado en Londres en 1.910. En este mismo año Paul CLERGET la emplea igualmente en el "Boletín de la Sociedad Geográfica" de Nufchatel.

Anteriormente, se había hablado de construcción, de estética o de urbanización de ciudades, tal como lo hacía Ildefonso CERDA en 1.867.

Literariamente, -como ha recordado RODRIGUEZ MAS- es un precursor del uso de estos términos Angel GANIVET en su "Granada la Bella- concluida a comienzos de 1.896, en Helsingfors.

Lo cierto es, que desde primeros del siglo actual - salvo alguna excepción, los problemas inherentes a la creación y desarrollo de las ciudades se alinean bajo la rúbrica "urbanismo".

Definiciones diversas.- El urbanismo tiene todavía hoy una naturaleza polémica. Es una materia que no tiene clasicismo en cuanto a su definitiva formulación: está en formación. Posee por - - éllo la atracción de lo que nace y el dinamismo del porvenir. A estas circunstancias se debe la diversidad de definiciones que - se dan del mismo, pues hay que inducir para intentar la siempre-peligrosa tarea de dar de él un concepto que sirva para delimitar sus horizontes.

Etimológicamente, significa la ciencia que trata de la ordenación de las ciudades. Esta definición no se conserva - más que por tradición, ya que los urbanistas entienden que la palabra no sólo se refiere a la problemática de las aglomeraciones urbanas sino también a la utilización racional de todas las partes del territorio, ya tengan éstas carácter urbano o rural.

Nuestra Real Academia lo define: conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, - reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana; y urbanizar, como: convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para éllo, abriendo calles y dotándolas de luz, y demás servicios municipales.

En la doctrina española se destaca por los autores la dificultad en definirlo, dada su aptitud; por muchos se renuncia-hacerlo por este motivo (1).

FUENTES SANCHIZ destaca y busca el hallazgo del concepto por la vía de su finalidad "se ha dicho del urbanismo que es la ciencia que pretende hacer la vida más grata en cada tiempo y lugar". (2).

En el mismo sentido M. SANCHEZ-ARJONA "el urbanismo es la reunión y suma de todos los empeños para hacer un país mejor, más alegre, más sano, más bello y más próspero" (3).

ARRESE distingue entre la esencia y la consecuencia: "la gente propende a llamar urbanismo a la ordenación de un pueblo que busca el trazado de su reforma interior o el encauzamiento armonioso de su aumento; pero esto no es la esencia, sino la consecuencia del urbanismo" (4).

Otros -BIDAGOR y SERRANO GUIRADO-, a los que siguen los legisladores del Plan de Desarrollo atienden a su sentido ordenador de la vida colectiva, y muestran su estupor ante la amplitud que, usado en tal sentido, puede adquirir el término (5).

Finalmente, por algún sector se toma en consideración la ciencia de la cual procede: la arquitectura y se le considera como una especialidad de la misma (6).

En cualquier caso, y para todos, tiene un carácter de realidad vital que el Derecho ha de considerar, como destaca MARTIN BLANCO (7).

La doctrina extranjera presenta análogas panorámicas.

Desde un punto de vista general, AUZELLE lo define -diciendo que es "la síntesis de intervenciones múltiples que la colectividad se encuentra en trance de efectuar para asegurar la vida y el bienestar de sus miembros" (8).

BLANCHERE en sus "Consideraciones generales sobre urbanismo" destaca su complejidad indicando, que si parte de una definición p.e.j. de la que él mismo da "el urbanismo es el arte de organizar las ciudades, es decir, las aglomeraciones de seres humanos para la mayor satisfacción de los mismos" se ofrecería a las críticas que enumera (9).

Para JACQUEMYNS, se le puede dar el vocablo un significado muy extenso comprendiendo todo él "planing" nacional, criterio que complace al autor se haya tenido en cuenta en Bélgica en los últimos proyectos y leyes para coordinar y organizar el urbanismo. Subraya que el urbanismo es una síntesis que requiere

el concurso de muchos y que éstos tengan amplios conocimientos, - si se tiene en cuenta que los proyectos han de hacerse con vistas a establecer la situación presente, despejar las perspectivas del porvenir y justificar los planes propuestos (10).

ZIOLKOWSKY, indica que para definir el urbanismo se - debe partir de los términos "habitat" y "civilización". Por "habi-  
tat" entiende lo circundante al hombre, las diferentes formas ba-  
jo las que él habita la tierra. Por "civilización" todos lo me-  
dios de los cuales se sirve el hombre en la lucha por su existen-  
cia, tanto material como moral; es una constante acumulación de -  
medios que permite al hombre subordinar las fuerzas de la natura-  
leza y utilizarlas en su provecho. El urbanismo sería el "arte de  
la vida humana" comprendiendo los dos términos (11).

Para BRIEMONT, más interesante que definir el urbanis-  
mo es precisar sus medios de acción y esto se manifiesta princi-  
palmente en la reglamentación del dominio del suelo y de la cons-  
trucción (12).

Finalmente, para Paul LUEKE el urbanismo debe ser una  
manifestación más de la política social orientada en este caso, a  
la construcción urbana y a la ordenación del territorio (13).

Del examen de la doctrina nacional y extranjera, así-  
como de los distintos significados de la palabra "urbanismo" nos  
lleva a la conclusión de la dificultad de definirlo, por éello pre-  
ferimos decir, sin más ambiciones, que para nosotros será "urbanis-  
mo" todo lo que permita que en la vida del hombre sobre el medio-  
físico se ordene y complemente, no con la frialdad y rigidez de -  
los ladrillos que integran un muro, sino con la armonía de las no-  
tas que componen una sinfonía; y que éello se haga inspirándose en  
los más altos ideales (14). Todo cuanto se haga en este sentido -  
ha sido, es y será, el objeto de la política urbanística o políti-  
ca del suelo (15). Los ideales de esta política son nada más y na-  
da menos que mejorar ex tempore las condiciones de la vida del -  
hombre, por ello el urbanismo y su política han existido en todos  
los tiempos, pues son universales y necesarios.

Ahora bien, el frente decisivo que ha de cubrir esta-  
ciencia o arte en la persecución de sus objetivos en los momentos  
actuales, es el planteamiento y solución de los problemas que pre-  
senta el proceso de urbanización y sus consecuencias.

## 2.- EL PROCESO DE URBANIZACION.

El presupuesto inicial del mismo está constituido por  
la necesidad del hombre de vivir en comunidad.



Los Pontífices, siguiendo una línea de pensamiento -compartido desde los orígenes de la humanidad por historiadores, filósofos y sociólogos- nos han dicho que: en la sociedad es don de el hombre desarrolla mejor su personalidad; que existe una --tendencia natural a la asociación; y que las personas tienden a--élla con el intento de conseguir objetivos que sobrepasen las capacidades y medios de que pueden disponer los individuos (16).

Es importante esta necesidad del hombre de vivir en-sociedad, siendo tan distinto de cualquier otro, incluso de su --propia familia. Hay un misterio en lo más íntimo de cada uno, y, sin embargo, no se concibe, no le concebimos solo, hasta el ex--tremo de que la hipótesis misma de la existencia de Robinson -en la conocida imagen literaria, que ha sido y es a veces realidad--solo nos la explicamos en relación con los sufrimientos que la --ausencia de otras personas le originaban.

No es, ni entra en nuestro propósito el examinar el-desarrollo histórico de las formas que ha adoptado la vida del --hombre en comunidad, ni del medio en que se ha desenvuelto -cam-pamento, aldea, villa o ciudad-, pero si queremos destacar como, con distinta medida, sus problemas, incluso los que nos parecen--más actuales han sido siempre los mismos (17); y que el medio físico que servía de asiento, de base habitable, ha procurado ser-el más adecuado a las necesidades del momento y ha servido las --alternativas gloriosas o desafortunadas de sus ocupantes, procu-rándoles desde los edificios más grandiosos para honrar a sus autoridades, en tiempo de paz y prosperidad, hasta el simple cobijo temporal cuando así se precisaba, como p.e.j. en nuestro azaroso medievo (18).

Esta necesidad del hombre de vivir en comunidad, de-evitar la vida aislada, le lleva inexorablemente a nucleizarse --en asentamientos urbanos donde se encuentran sus semejantes. El-hecho es provocado por la misma naturaleza y en términos genera-les podemos decir que caracteriza el desarrollo cutlural de los-pueblos, pero si el proceso se origina acelerada e incondiciona-damente obedeciendo a desequilibrios patológicos originados por-el tratamiento inadecuado de las tierras y de los hombres de una comunidad nacional se puede convertir -como, acertadamente, dice SERRANO GUIRADO (19)- en uno de los fenómenos más graves en con-secuencias para los fines y la propia razón de ser de la ciudad. Y ésto es lo que ocurre en la civilización contemporánea en la --cual la aceleración de este proceso unida a la desaparición de --la sociedad tradicional al ser dominada por el capitalismo (20); la aparición de la manufactura y el maquinismo -con la trascen--dencia social y política que estos hechos llevaron consigo (21)-; el aumento demográfico (22) y la concentración urbana (23), han-originado una sociedad nueva, la sociedad de masas, la sociedad-

de la civilización industrial (24), cuya tendencia a concentrarse en estructuras urbanas ha superado a todas las épocas históricas anteriores, y aún así, no creemos que nos encontremos apurando las últimas consecuencias originadas por estas motivaciones, dado que, especialmente, no se vislumbra frontera alguna a los avances de la técnica, razón por la cual se ha podido decir por LOPEZ RODO que nos hallamos ante una revolución industrial que no es ya la del maquinismo, sino la de la automatización, la petroquímica y la energía nuclear (25); y por el sociólogo alemán HANS FREYER, que los fenómenos actuales se deben equiparar a los grandes acontecimientos, muy raros, que tienen lugar cada 5.000 ó 10.000 años, y que promueven el cambio histórico de los pueblos y las culturas, constituyendo una especie de mutaciones "umbrales de cultura" que llevan a un nuevo nivel la vida de la humanidad por la incorporación de todas las energías del mundo, incluso las latentes (26).

El resultado de todas las motivaciones del proceso de urbanización —que por estar íntimamente ligadas y ser coetáneas— han actuado solidariamente— a los fines que ahora nos interesan —han sido el pasar de una humanidad que disponía de espacios inmensos y que sólo utilizaba los óptimos entre los conocidos, no esforzándose y necesitando conocer más; que elegía el emplazamiento de sus ciudades entre infinitas posibilidades de situación; que explotaba de las riquezas naturales sólo unas pocas, aún conociendo la existencia de más, etc. a la utilización febril de los espacios, a la explotación de todos los productos, bienes y materias primas —existentes, todos insuficientes para un aumento de población en —tendencia expansiva continua, es progresión geométrica alarmante.

El mundo ha crecido, se ha concentrado, es un mundo industrial que por su alto nivel de vida es un mundo exigente en servicios.

El fin a perseguir en el proceso de urbanización no —puede ser otro que la búsqueda de soluciones que demandan sus últimas consecuencias: las aglomeraciones humanas de las características indicadas, en el deseo de buscar la felicidad del hombre en este nuevo medio, la ciudad, o la gran ciudad, en que ha de vivir.

Vale la pena, que dediquemos unos párrafos, a dar una visión —siquiera sea telegráfica— de los principales problemas de estas últimas.

Digamos inicialmente, que no nos sirven los términos tradicionales para poder designar como "ciudades" los sitios de residencia de esas multitudes humanas de cientos de miles de seres y a veces de millones, lo que hace que por la doctrina se tengan que utilizar peyorativamente expresiones nuevas: metrópolis, megalópolis, conurbaciones, leviathanes tec.

La civilización moderna no ha sabido o no ha podido - impedir la aparición de este fenómeno que al decir del filósofo - SANTALLANA era corregido drásticamente en las antiguas (27).

Hoy, ante la evidencia de la situación creada, se aspira a buscar soluciones, bien por la vía de la descongestión, incluso a larga distancia, de las conurbaciones producidas (28), o bien por la creación de pequeñas ciudades, claramente diferenciadas de la ciudad-sol, aunque ésta siga ocupando una posición focal (29).

Se llega hasta dudar de las condiciones psíquicas de los hombres que las construyen y se consideran como una prueba - del orgullo humano (30).

Se destacan las circunstancias de las personas que - vienen a ellas y se dice que lo hacen en uso de su derecho de libertad de residencia (31).

Que los motivos que les incita a desplazarse son muy - distintos y complejos como han señalado entre otros SANTALLANA, - ARRESE y SERRANO GUIRADO (32).

Se expresa que, normalmente, vienen de medios más sanos, moral, social y religiosamente hablando (33).

Se observa, finalmente, como les son de aplicación, - no solamente a ellos -a los emigrantes- sino a todos los habitantes de la gran urbe, aquellas frases de GOETHE que aludían a la - facilidad con que se cambia la angustia del deseo por la frialdad de la posesión, dadas las condiciones de vida en que han de desenvolverse (34).

### 3.- PAORAMICA ACTUAL DEL URBANISMO A CONSECUENCIA DEL PROCESO DE URBANIZACION.

Si el urbanismo como ya dijimos, anteriormente, ha de ser la ciencia o arte que sabe preocupar y buscar soluciones a - los problemas planteados por el proceso de urbanización al entrar éstos, en su desglose, crecientes demandas y solicitudes de - servicios comunales, de espacios para la industria, de suelo para la construcción de grandes bloques de viviendas de mayor superficie, con mejor equipo, más confort etc. de los planteados por la - circulación masiva, de la existencia de viejos barrios, de la presencia de urbanizaciones salvajes, anárquicas, de la necesidad de zonas verdes, de parques, de centros culturales y recreativos etc. etc.; de ellos se saca fácilmente la consecuencia de que el campo operativo del urbanismo es inmenso, pues no le son ajenos los problemas de base de cualquier estado en estos momentos -grandes -

ciudades, movimientos migratorios, descongestión, industrialización, desarrollo, etc.-

De un primigenio significado humilde y sencillo -quizá porque humilde y sencillo era la urbe y su vida- ha pasado en la época post-industrial a significar la síntesis de los tratamientos jurídicos, técnicos, políticos, económicos, religiosos, psicológicos, sociológicos, artísticos y humanos que presenta la dinámica de la dinámica vida actual en comunidad.

Todo ello ha supuesto, entre otras cosas el cambio de medida de actuación urbanística que, partiendo de la acción y - obra concreta, pasa al polígono (35), y últimamente al "polo de desarrollo" (36), con cientos de km2. en cuya superficie, se prevén y crean con caracteres de urgencia y "ex nihilo" auténticas ciudades (37), con miles de hectáreas a urbanizar, cientos de miles de viviendas a construir, miles de millones de pesetas a invertir (38).

Tales hechos exigen, de un lado, la absoluta necesidad de una unidad de acción a los más altos niveles de los órganos de la gestión urbanística (39); de otro, la elección del sistema más adecuado para la dirección y gestión de las grandes aglomeraciones ya creadas (40) y cuya dinámica "in crescendo" presenta situaciones que exigen soluciones inmediatas, como es el estudio, adecuada programación y planificación de las nuevas unidades proyectadas, unas veces con total independencia física de las ya existentes y sobre terrenos rústicos, y otras, aledañas de grupos de población y ciudades marcadas urbanísticamente en sus contornos, incluso con planes urbanísticos que se encuentran desbordados por fenómenos imprevisibles en la época de su aprobación y que por tanto no contienen las previsiones adecuadas, no sólo para esta nueva e intempestiva demanda de suelo urbanizado, sino tampoco para el "enlace" con la circunstancia que supone en sus proximidades, la creación de núcleos de industria y población más importantes que el propio núcleo histórico.

Esta situación del urbanismo en nuestros días, culmina su propio proceso de evolución histórica, en cuyo examen no podemos detenernos, pero sí queremos dejar constancia de su importancia e interés (41).

#### 4.- BREVE RESEÑA DEL PROCESO LEGISLATIVO DEL URBANISMO EN NUESTRO PAÍS.

Es bastante coincidente la opinión de los autores al trazar las grandes etapas sobre esta evolución que, por nuestra parte, consideramos en la siguiente forma:

a) Legislación que pudiéramos llamar histórica.

A nuestro juicio se debe partir de las interesantes disposiciones urbanísticas contenidas en nuestros Fueros medievales, las cuales han sido destacadas por GUILLARTE (42), a cuyo estudio demográfico nos remitimos.

Precedentes más inmediatos de la legislación urbanística se encuentran en esporádicos textos contenidos en la novísima recopilación, tales como la Ordenanza de Corregidores, dada por Fernando VI en 1.749 y la Instrucción de Carlos III de 1.778, que más bien tienen como finalidad la de estimular la edificación de solares en la Corte o la de obligar al cumplimiento de normas de policía.

Se debe destacar el magnífico esfuerzo urbanizador que supuso la acción desarrollada en el siglo XVIII en Andalucía, especialmente en la colonización de Sierra Morena realizada a impulso de Carlos III, mediante el asentamiento de población alemana en núcleos urbanos de nueva creación, tales como La Carlota, La Carolian, etc. (43).

Indudablemente, lo que se debe destacar de este período son las disposiciones urbanísticas contenidas en las Leyes de Indicas, legislación con la cual se adelantó España al resto de las naciones en esta materia y en cuyos textos se contienen una serie de normas, no sólo sobre urbanismo, sino también sobre materias objeto específico de esta tesis: la indemnización expropiatoria, la consideración del daño a tercero, etc.

Por todo ello, recogemos las disposiciones más sobresalientes de las leyes citadas por la valiosa aportación a la historia legislativa del urbanismo y la progresiva visión de los problemas que representan, según la "Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias mandadas imprimir y publicar por el Rey Don Carlos II. Cuarta impresión hecha de orden del Real y Supremo Consejo de Indias en 1.791" y editadas por el Consejo de la Hispánida en 1.943.

El L. 3º. T. 5º trata de las poblaciones.

La Ley 1ª págs. 14 y 15, recoge la Ordenanza 34, 35 y 36 de Poblaciones de Felipe II "Ordenamos que habiéndose resuelto de poblar alguna provincia o comarca de las que están a nuestra obediencia, o después descubrieren, tengan los pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad y de buen complexión, disposición y color: si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos son buenos, y abundantes, y tierras a propósito para sembrar, y coger: si se ...

orían cosas ponzoñosas y nocivas: el Cielo es de buena, y feliz constelación, claro y benigno, el ayre puro y suave, sin impedimentos, ni alteraciones el temple sin exceso de calor, o frío (y habiendo de declinar a una u otra calidad, escojan el frío): si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para la leña, materiales de casas y edificios: muchas y buenas aguas para beber, y regar: Indios y naturales a quién se pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención; y hallando que concurren estas, o las más principales calidades, procedan a la población, guardando las leyes de este libro".

En la L. 8ª, se establece la toma de asiento de cada nuevo poblador (como se vé la preocupación por tener un Censo adecuado de sus súbditos preocupada desde el primer momento al Rey prudente).

En el L. 3º. T. 7º, pág. 19 la Ley 1ª recoge lo ordenado por el Emperador Don Carlos en la Ordenanza 11 de 1.523, Don Felipe II Ordenanza 39 y 40 de Poblaciones, Don Carlos II y la Reina Gobernadora "Habiéndose hecho el descubrimiento por Mar, o Tierra conforme a las Leyes y órdenes que de él tratan, y elegida la Provincia o Comarca, que se hubiere de poblar, y el sitio de los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones, y tomando asiento sobre éllo, los que fueren a su cumplimiento guarden la forma siguiente: En la Costa del Mar sea el sitio levantado, sano, y fuerte, teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del Puerto, y si fuere posible no tenga el Mar al Mediodía, ni Poniente; y en éstas, y las demás poblaciones la Tierra adentro elijan el sitio de los que estuvieren vacantes, y por disposición nuestra se pudiera ocupar, sin perjuicio de los Indios, y naturales, o con su libre consentimiento y cuando hagan la plante del lugar, repártanlo por sus plazas, calles a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales, y dexando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma. Procuren tener el agua cerca, y que pueda conducir al Pueblo y herodades, derivándola si fuera posible, para mejor aprovecharse de ella, y los materiales necesarios para edificios, tierra de labor, cultura y pasto con que excusarán el mucho trabajo y costas, que se siguen de la distancia. No elijan sitio para poblar en lugares muy altos, por las molestias de los vientos y dificultad del servicio y acarreo, ni en lugares muy baxos, porque suelen ser enfermos: fúndese en los medianamente levantados, que gocen descubiertos los vientos del Norte y Mediodía; y si-

hubieren de tener sierras, o cuestas, sean por la parte de Levante o Poniente; y si no se pudieran excusar de lugares altos fundon en parte donde no estén sujetos a nieblas, haciendo observación de lo que más convenga a la salud, y accidentes, que se pueden ofrecer; y en caso de edificar a la rivera de algún Río, dispongan la población de forma que saliendo el Sol dé primero en el Pueblo, que en el agua".

Por lo que se refiere a lo que hoy llamaríamos edificaciones complementarias y servicios, en cuanto al aspecto religioso es de interés destacar el contenido del Libro 1º, Título 2º sobre Iglesias catedrales y parroquiales, y de sus erecciones y fundaciones, se recogen en ellos desde la orden dada por el Emocador Don Carlos en Monzón a 2 de agosto de 1.533 hasta la de Felipe IV en Madrid a 30 de noviembre de 1.651. Con igual sentido el Título 3º del mismo libro ordena que se funden Monasterios de Religiosas y Religiosos procediendo licencia del Rey. Esta necesidad de licencias es reiterada por la Ley II del Título IV, y la Ley III indica que se edifiquen -los Monasterios- distantes 6 leguas uno del otro.

En cuanto al aspecto sanitario en el Título IV se ordena que se funden hospitales en todos los pueblos de españoles e indios.

En cuanto a enseñanza el Título XXII del Libro I trata de las Universidades y estudios generales y particulares de las Indias. La Ley I trata de la fundación de las Universidades de Lima y México. Recoge lo ordenado por el Emperador D. Carlos y la Reyna de Bohemia Gobernadora en Valladolid a 21 de septiembre de 1.551 y D. Felipe II en Madrid a 17 de octubre de 1.562. La citada Ley que se recoge en la página 191 del tomo 1º de la edición del Consejo de la Hispanidad dice literalmente "para servir a -- Dios nuestro Sr. y bien público de nuestros reynos conviene que -- nuestros vasallos, súbditos y naturales tengan en ellos Universidades y Estudios Generales donde sean instruídos en todas Ciencias y Facultades, y por el mucho amor y voluntad que tenemos de honrar y favorecer a los de nuestras Indias y desterrar de ellas las tinieblas de la ignorancia, criamos, fundamos y constituimos en -- la ciudad de Lima de los Reynos del Perú, y en la ciudad de México de la Nueva España, Universidades y Estudios Generales, y tenemos por bien y concedemos a todas las personas, que en las dichas dos Universidades fueren graduadas, que gocen en nuestras Indias-Islas y Tierra Firme del mar Océano, de las libertades y franquezas que gozan en estos Reynos los que se graduan en la Universidad y estudios de Salamanca, así en el no pechar como en todo lo demás; y en cuanto a la jurisdicción guarde la Ley XII de este Título".

El Título XXIII trata de la fundación de los Colegios y Seminarios.

En cuanto a la organización administrativa y judicial - el Tomo 1º Título XV Libro II pág. 523 y siguientes se preocupan - de la división del territorio en 12 Audiencias y en los Gobiernos, Corregimientos y Alcaldías Mayores de sus distritos.

La minuciosidad de Felipe II llega a ordenar la Ley XX, pág. 331, que las casas de cada Audiencia haya reloj, "porque mejor y más ordenadamente se pueda guardar lo que tenemos dispuesto - en cuanto la hora a que nuestros Presidentes y Oidores han de entrar en Audiencia, y salir de ella: mandamos que en cada una haya - reloj que puedan oír". (Es curioso como lo establecido por Felipe - II en la Ordenanza I de Audiencias dada en Monzón el 4 de octubre - de 1.563 y que parece indudable fué observado lo mismo en las In - dias que en la Península, ha motivado el que incluso hasta nues - tros días el reloj de la Audiencia haya servido de regulación bá - si ca de la vida ciudadana, sobre todo, como es lógico en pequeñas - ciudades, ello sin duda debió inspirar la bellísi poesía de Anto - nio Machado recogida en la página 106 de "Los Campos de Soria":

Soria fría! La campana de la Audiencia dá la una  
Soria, ciudad castellana  
Tan bella! bajo la luna).

Los servicios comerciales también fueron previstos y la Ley III, Título XIV, Libro 1º trata de las alhóndigas comenzando - la Ley I, pág. 48, por la fundación de la de México.

En cuanto a las obras de urbanismo en general trata de ellas el tomo 1º, Libro III, Título III, Ley IV pág. 557.

En todas las grandes obras se destaca el sentido social así en el Libro III, Título VI, pág. 574 en lo referente a la cons - trucción de fortificaciones se ordena categóricamente que los obre - ros trabajen 8 horas, llegando incluso a determinar que los sábados por la tarde se alce de obra una hora antes para que se paguen los jornales - Ley VII, pág. 571.

En cuanto a indemnizaciones por demoliciones o expro - piaciones, en el Título VII del mismo Libro, Ley I, pág. 579 acer - ca de la necesidad de que en las proximidades de las fortalezas o - castillos esté limpia y desocupada la campaña; y si hubiese casa o edificio 300 pasos alrededor de la muralla, o tan fuerte, que en - mayor distancia haga perjuicio, se demuela, pagando de nuestra Real Hacienda lo que montar el daño y perjuicio que hubiere recibido.

Finalmente, en cuanto a daños a terceros la Ley XIX, - Título II del Libro 1º, pág. 236 recoge lo decretado por Felipe IV a 14 de agosto de 1.627 y en la ordenanza 19 de 1.636, dispone: -



"Ordenamos a los de nuestro Consejo de Indias, que si en las mate  
rias que le tocan por hecho propio nuestro o por órdenes que haya  
mos dado se hubieren causado algunos daños, o agravios de terce--  
ros, los remedien y hagan que se dé satisfacción...".

b) Legislación de ensanche.

Con ella y parafraseando a GARCIA DE ENTERRIA podemos  
afirmar que se inicia el proceso legislativo urbanístico en nues-  
tra Patria de una manera orgánica.

El siglo XIX, por otra parte, empieza a considerar la  
materia urbanística como uno de los objetivos de la actividad mu-  
nicipal, siendo de destacar la aportación a estos primeros planes  
municipales, de los que bien pueden ser calificados de pioneros -  
del urbanismo (44).

La primera Ley de Ensanche es de 26 de junio de 1.864,  
luego reformada por la de 22 de diciembre de 1.876. La Ley de 26-  
de junio de 1.892 especificó esta legislación a los dos casos en-  
verdad importantes a la sazón, los de Madrid y Barcelona, permi-  
tiendo a la vez la aplicación de la misma a otras ciudades en vir-  
tud de Decreto. Esta Ley y la de 18 de marzo de 1.895 (Reglamento  
de 15 de diciembre de 1.896) sobre Saneamiento y Reforma Interior  
de Poblaciones de más de 30.000 habitantes, han constituido con --  
la aportación de uno de los Reglamentos del Estatuto Municipal ..  
de 1.924, el de Obras Servicios y Bienes Locales de 14 de julio -  
de 1.924. el núcleo inicial de nuestro derecho urbanístico.

La doctrina ha criticado esta legislación considerán-  
dola insuficiente e imperfecta, a la vista sobre todo de la imper-  
fección misma de las urbanizaciones surgidas a su amparo, tal co-  
mo han destacado De los MOZOS, GARCIA HERNANDEZ y GARCIA DE ENTE-  
RRIA.

La Ley Municipal de 1.935 no alteró en nada la situa-  
ción.

Asípués, en los años anteriores a 1.936 el urbanismo-  
era materia de exclusiva competencia municipal, sin otra interfe-  
rencia que la obligación -no siempre cumplida- de que los planes-  
de ensanche, urbanización y saneamiento, una vez aprobados por los  
Ayuntamientos, se sometieran a la aprobación de las Comisiones --  
Provinciales, si se trataban de municipios que no fueran capita-  
les de provincia ni tuvieran más de 30.000 habitantes, y de la Co-  
misión Sanitaria Central en otro caso. (45).

c) Legislación actual.

Si esta situación era difícilmente tolerable antes de  
la guerra, las necesidades inmediatas que, en materia de construc-

ción de viviendas y de reconstrucción de zonas devastadas, planteó su final, motivó un cambio del mayor interés que dió por resultado la terminación de la situación anteriormente comentada. A este cambio de ambiente respondió la creación casi simultánea de tres Organismos nacionales: El Instituto Nacional de la Vivienda, la Dirección General de Regiones Devastadas y la Dirección General de Arquitectura, todos en 1.939. Se crea en el mismo año la Junta de Reconstrucción de Madrid.

El primer objetivo ambicioso urbanísticamente hablando, fué la formulación del Plan de Madrid, que tuvo su consagración legal en la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1.944, desarrollada por la de 1 de marzo de 1.946, que ya con visión amplia, cooperación de todos los técnicos y organismos interesados no circunscribía los problemas a la sola Capital y, por otra parte, creaba los órganos de actuación: Comisario General y Comisión de Urbanismo de Madrid.

La experiencia se extendió a Bilbao, Ley de 1 de marzo de 1.946, y a Valencia Ley de 14 de octubre de 1.949.

Por estas fechas se empezaron a crear las Comisiones Provinciales de Urbanismo, siendo la primera la de Toledo -de 10 de abril de 1.942- a la que siguió la de Guipúzcoa -25 de enero de 1.944- continuando su creación en otras Capitales (hoy se regula la constitución de las mismas por la Orden de 14 de marzo de 1.962).

Otras actuaciones de los años 40 fueron la publicación de la Ley de Solares de 15 de mayo de 1.945, y posteriormente se debe señalar el tratamiento de la Avenida del Generalísimo en Madrid, en cuanto a urbanización por el Decreto de 13 de febrero de 1.948, la creación por Decreto de 22 de julio de 1.949, dentro de la Dirección General de Arquitectura, de la Jefatura Nacional de Urbanismo, la cual siguiendo consignas del más alto nivel, empezó desde el momento de su creación a preparar la que habría de ser la transcendental Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1.956 y el Anexo de Coeficientes aprobado por Decreto de 21 de agosto de 1.956, que se preveía en la misma. Con ella, el urbanismo adquirió su mayoría de edad.

Posteriormente, al crearse el Ministerio de la Vivienda por Decreto-Ley de 25 de febrero de 1.957, se da vida propia a una Dirección General específica de Urbanismo.

Actuaciones urbanísticas importantes han sido los Planes de Urgencia Social y los Planes Especiales (46).

De gran entidad fué la creación por la Ley de 30 de julio de 1.959 de la Gerencia de Urbanización, ya que pesa sobre-

ella la obtención del suelo y las expropiaciones que para este fin son necesarias.

El Decreto de 26 de noviembre de 1.959 sobre liberación de expropiaciones por razones urbanísticas merecerá, como es lógico, una consideración especial en su momento.

Han contenido siempre normas urbanísticas importantes las disposiciones sobre viviendas de protección estatal, hoy máxima actualidad, por la aprobación del Plan Nacional de la Vivienda -que ha de regir hasta 1.974-, por Ley 84/61, de 23 de diciembre, y del texto refundido de la legislación de viviendas de protección estatal, por Decreto 2.131/63, de 24 de julio siendo inminente la publicación del Reglamento.

Aunque tratando sólo de los problemas a que alude, debe citarse el Decreto 2.414/61, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

De singular transcendencia ha sido la Ley 194/63 de 28 de diciembre, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo Económico-Social 1.964/67.

Tienen un interés peculiar las leyes de 2 y 28 de diciembre de 1.963 relativas a las Industrias de Interés Preferente, y, sobre Centros o Zonas de Interés Turístico.

Más recientemente debe destacarse el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares aprobado por Decreto 635/64, de 5 de marzo, y el de Reparcelaciones de Suelo D. 1.006/66, de 7 de abril.

Finalmente, aunque de fecha anterior a la disposición últimamente citadas, son del mayor interés y serán objeto de un estudio detallado, en su momento: 1º) La Ley 52/62, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación por los Planes de Vivienda y Urbanismo, con el Decreto 343/63 por el que se desarrollan los artículos 1, 2 y 3 de la Ley anterior, y el Decreto 2.176/63, de 24 de julio, sobre redacción de los Indices Municipales de valoración de suelo que son objeto de especial atención en la misma. 2º) La Ley 158/63, de 2 de diciembre, sobre modificación de Planes de Ordenación Urbana y de Proyectos de Urbanización cuando afectan a zonas verdes o espacios libres previstos en los mismos.

##### 5.- BREVE RESUMEN DEL PROCESO LEGISLATIVO URBANISTICO EXTRANJERO.

A semejanza de lo ocurrido en nuestra Patria, en los últimos tiempos a las disposiciones legales más o menos parciales o -

detalladas, de índole municipalista, regulando aspectos concretos— han sucedido leyes generales que obedeciendo a las motivaciones conocidas —aceleración del proceso de urbanización, problemas de reconstrucción y vivienda provocados por las grandes guerras, especialmente en Europa— han tenido que regular el urbanismo y el régimen del suelo con carácter nacional.

La temática fundamental de las mismas, en todos los países, está presidida por la idea de la necesidad de un plan nacional que se desarrolla a través de planes regionales y municipales; la creación de organismos adecuados para la gestión urbanística; — la implantación de rígidas sanciones en caso de incumplimiento de los planes; la amplitud cada día mayor en la utilización de la expropiación para fines urbanísticos etc.

Pasemos, ahora, a ofrecer una visión panorámica de la legislación urbanística más importante en algunos países.

República Federal Alemana. Es de destacar el sometimiento de la propiedad privada al urbanismo que culminó en la Ley de 4 de octubre de 1.937; posteriormente, la Ley —de técnica muy cuidada— de 29 de junio de 1.960, que trata de planeamiento y ordenación del suelo. Hoy rige la Ley de Ordenación del Territorio de 8 de abril de 1.965. Con ella es de esperar que termine el federalismo urbanístico surgido en Alemania a raíz de su derrota y quedaba lugar a que las normas legales sobre la materia se encontrasen dispersas en gran número de preceptos legales de los diversos Estados.

Bélgica.— Después de la Ley de 23 de octubre de 1.946— que orientaba el urbanismo hacia la ordenación de las ciudades, se destaca hoy la Ley orgánica de 29 de marzo de 1.962 sobre Aménagement du Territoire et Urbanisme.

Finlandia.— La nueva Ley sobre edificación ha entrado en vigor el 1 de enero de 1.959.

Francia.— Se destaca la Ley de 6 de agosto de 1.953 —llamada "Ley del Suelo"; el Código de urbanismo y vivienda (Ley nº 38-346 de 31 de abril de 1.958), texto refundido y actualizado el 2 de agosto de 1.960; la Ley de 26 de julio de 1.962 sobre tanteo a favor de los municipios en las enajenaciones de terrenos en zonas de urbanización; Ley de 4 de agosto de 1.962 sobre servidumbre urbanísticas y validez de documentos fiscales al fijar las indemnizaciones por expropiación; Decreto del 14 de noviembre de 1.963 sobre creación de la Delegación para la ordenación del territorio; — Decreto de 21 de mayo de 1.964, fijando primas al desarrollo industrial; Decretos sobre plusvalías de 30 de octubre de 1.964, estableciendo la tasa de regularización de valores inmobiliarios; últimamente, está en estudio muy avanzado un proyecto de ley sobre operaciones de urbanización, bajo el título de "Projet de Loi instituant le bail a construction et relatif aux operations d'urbanisation".

Holanda.- Tiene la Ley de 28 de septiembre de 1.950- sobre "Provisiones preliminares de planificaciones nacional y regional".

Inglaterra.- Debemos resaltar la Ley de 1.909, sobre planes regionales; la de 1.935 por la que se limita el urbanismo lineal; la de 1.946 sobre ciudades satélites; la de 1.947 sobre planeamiento urbano y rural, modificada por la de 1.954; la de 1.958 sobre distribución territorial de industria; la Ley local de empleo de terrenos de 1.960; la de Ordenación y Urbanización del campo y la ciudad de diciembre de 1.962; la Ley sobre el Gobierno de Londres de 31 de julio de 1.963, y la nueva Ley Town and Country Planning Act de 1.964.

Italia.- Partiendo de la Ley General Urbanística promulgada el 17 de agosto de 1.942, debemos señalar la Ley de Planificación Urbanística de 18 de mayo de 1.960; la Ley de 18 de abril de 1.962 sobre normas para favorecer la adquisición de terrenos destinados a la edificación económica y popular; la importante Ley fiscal sobre incrementos de valor de los terrenos de 5 de marzo de 1.963; tiene en estudio desde finales de 1.964 un proyecto de Ley orgánica sobre urbanismo.

Noruega.- Sigue en vigor la Ley sobre urbanismo y expropiaciones de 1.946.

Polonia.- Cuenta con la Ley de Urbanismo y Planificación del Suelo de 31 de enero de 1.961.

Suecia.- Ya desde 1.874 exigió el planeamiento en todas sus ciudades y se halla a la cabeza del urbanismo con la Ley de Edificación de 1 de junio de 1.947.

Suiza.- Ley de República y del Cantón de Ginebra sobre construcciones diversas de 25 de marzo de 1.961.

En cuanto al panorama americano sobre urbanismo, aún lamentándolo tenemos que establecer grandes diferencias entre Estados Unidos y los países hispanoamericanos.

En cuanto a los primeros es innegable que han aportado elementos valiosos al urbanismo, especialmente en cuanto al ritmo acelerado que han sabido dar a la construcción de sus ciudades, en las que -con la excepción de Washington- todas responden a un desbordamiento del sentido de la verticalidad; la introducción de parques, jardines y espacios abiertos; la importante aportación en lo que se ha dado en llamar "zonificación" (47). Todo ello, figura en una legislación progresiva que alcanzará su culminación al ser aprobado el proyecto que tienen en estudio desde finales de 1.964 de una Ley Orgánica sobre desarrollo urbano y vivienda.

Por el contrario la situación en hispanoamérica, si hemos de hacer caso a las afirmaciones de autores tampoco dudosas, - como el argentino ALBI (48), la gran mayoría de las leyes orgánicas municipales del mundo hispánico desconoce la materia urbanística y las alusiones que sobre la misma encontramos al fijarse la competencia de los órganos del Gobierno Municipal, se concentran en forma inorgánica y más bien orientada a una función de simple policía, considerando, exclusivamente, funciones de seguridad, ornato, sanidad e higiene, sin que aparezcan previsiones de conjunto ni se aborden problemas de regulación del suelo.

Tenemos fundadas esperanzas de que esta situación sea superada con rapidez y todos estos Estados hispanoamericanos harán honor al legado urbanístico que recibieron con las Leyes de Indias y en un futuro próximo su legislación en la materia pueda homologarse con las más avanzadas. Nos hace pensar de esta forma la aparición de la Ley chilena de 10 de noviembre de 1.965, creando el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y el intercambio, cada día mayor, de técnicos y la solicitud de colaboración de expertos de planificación, urbanismo y vivienda que formulan sus Gobiernos y que son generosamente atendidas -al menos por nuestra Patria- y cuyos resultados serán sensibles en corto plazo.

#### 6. ALUSIÓN A LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACION URBANISTICA EN EL DERECHO TRADICIONAL.

La necesidad de una legislación para el tratamiento de las urgentes realidades a que da lugar el proceso de urbanización, parece evidente. La implicación sociológica de la materia al tratarse de la regulación de los asentamientos humanos -a veces de nueva creación- y de la vida comunitaria en ellos, es ostensible, y no requiere mayor esfuerzo justificativo (49).

Ahora bien, esta legislación necesaria, urgente y social incide de tal forma en las instituciones del derecho tradicional que por algún autor como GIRANDOUX (50) se ha podido hablar de la "dictadura del urbanismo".

Todo ello, nos hace compartir la preocupación fundada de la doctrina sobre el posible encaje, dentro del campo del derecho, de las normas urbanísticas y la doble opción que ante ellas -nos debemos plantear; o la posibilidad de absorberlas en los moldes tradicionales del derecho privado o del derecho administrativo, o su estimación como una rama jurídica, fruto de la acción del derecho social sobre el derecho inmobiliario, según la expresión de Otto von GIERKE (51).

El problema jurídico a que da lugar, es tan antiguo como el mismo Derecho: el "ius novum" y su recepción por el "ius vetus".

Por ello, quizá, la cuestión ha sido tratada, tanto en el aspecto urbanístico como en el agrario, y en general ante la aparición de lo que se ha dado en llamar "nuevos derechos" que las circunstancias o necesidades financieras (52), sociales, turísticas, agrarias o urbanísticas demandan.

La doctrina señala que estos desgajamientos del tronco común del derecho privado de estas posibles ramas autónomas — que se iniciaron con el derecho mercantil no autorizan a levantar plenamente una bandera revisionista y aún admitiendo la rebeldía de su exclusiva clasificación en los tradicionales sistemas de derecho privado o de derecho público, se destaca, concretamente, — por lo que al urbanismo se refiere que su regulación puede convertirse en una nueva forma "imperialismo" tecnológicamente y ordenancista, por muy importante que sea su concreta función, que el Derecho ha de servir, tanto de impulso como de freno al urbanismo. Cuando se habla de que el urbanismo se ha convertido en una función social y pública se quiere decir con ello que su desarrollo deja de ser una mera técnica, para realizarse en y por el derecho (53).

Por otros autores, sin aludir específicamente al urbanismo, se plantean en términos generales, la influencia de las nuevas ciencias sobre el pensamiento jurídico, levantando claramente la bandera revisionista de los conceptos tradicionales, que por responder a un estado de la ciencia jurídica en una determinada fase de su evolución, no responden adecuadamente al impacto que los nuevos hechos y la ciencia moderna suponen sobre el pensamiento jurídico, por lo que se debe ir a una renovación superadora de la ciencia jurídica en cuanto a tal, si no se quiere correr el peligro de la destrucción de la misma y, a la vez, un aniquilamiento de los valores a los que tradicionalmente se ha sentido vinculada (54).

La necesidad de la revisión por lo que al derecho privado se refiere viene siendo aconsejada, casi únicamente, entendiéndose, por otra parte, que tales revisiones no afectan a la esencia del derecho privado en sí, sino a los principios políticos y por tanto circunstanciales — que guiaban, orientaban y matizaban su interpretación. Por ello, no cabe hablar ni vaticinar la muerte del derecho civil, sino decir sencillamente que su contenido no es inmutable y que sus caracteres se han de perfilar ante las circunstancias que lo único que aconsejan es el abandono de las abstracciones generalizadoras y el que se deba atender a las nuevas motivaciones presentadas, dándole la regulación mas adecuada. En definitiva, se entiende y se dice que estos derechos nuevos no suponen una "salida de tono", sino que lo que descubren es lo "desentonado" del derecho común vigente (55).

En análogo sentido se habla de la necesidad de superar la distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado.

(56) y se hacen los mayores esfuerzos para dar una base teórica - a un sistema de derecho "único" con lo cual la aparición de estas nuevas ramas jurídicas no ofrecería el problema específico que - puede presentar su tratamiento como derechos especiales (57).

Vista la problemática de esta forma, se resta importancia a la secular pregunta de si la normación de las relaciones y situaciones urbanísticas deben ser objeto del derecho privado o del derecho público (58), máxime cuando inciden por afectar a los intereses patrimoniales privados y propugnar una protección al perfeccionamiento la vida individual al ejercitarse comunitariamente en todo el campo jurídico nacional: en el público y en el privado.

Por la misma razón pasa a un segundo plano la necesidad o innecesidad de un DU como una rama autónoma, siguiendo la - tendencia a la especialización y a la división del Derecho en ramas, que ha caracterizado, como dice CASTRO los dos últimos siglos.

La idea anterior no es obstáculo al reconocimiento de los esfuerzos que se hacen por los pioneros en la defensa de esta autonomía que destacan la conveniencia de la misma en el aspecto científico, legislativo, didáctico y jurisdiccional, apuntando - que siempre la dualidad -derecho común derecho especial- ha sido siempre un recurso técnico para el progreso del Derecho, en cuanto este requiere la adaptación constante a la realidad -obra del derecho especial- y, por otra parte, la permanencia de unos valores eternos -confiados al derecho común- (59).

Pero aún los que defienden estas posiciones reconocen lo fácilmente que pueden quedar superadas si se produce una modernización del derecho común, pues ello da lugar a que queden absorbidos y desaparezcan los derechos especiales e incluso se habla - por GARRIGUES de la disolución del concepto del Derecho Mercantil, y ya es conocido como este Derecho fué el primero en sus deseos - de autonomía.

Entre los defensores de la autonomía del DU figura MARTÍN BLANCO (60) y para él puede ser la fórmula, el sistema y el ordenamiento jurídico de la reordenación del derecho inmobiliario. El examen y el estudio conjunto del Código Civil de la Ley Hipotecaria y de la LS, -cuando los estudiosos observen el problema- pondrán de manifiesto cual sea el alcance y el sentido de esta rama jurídica inmobiliaria, su contenido, la fuerza absorbente de materias afines etc. Y agrega, que la posible unidad y construcción sistemática del derecho urbanístico no se basa en la uniformidad, entidad o substantividad de las materias que puedan constituir su objeto, sino la existencia de un Plan, que como esquema general o línea unitaria ordena en forma conjunta o sistemática, dentro del cuadro de su normativa, aquéllas materias.



Fácilmente se ve, que esta actitud está basada en la supervaloración de la influencia de la LS sobre el Derecho inmobiliario común, y lo que supone la existencia y consecuencia de los planos de ordenación establecidos en ella.

Estimando la aportación de MARTIN BLANCO por lo que tiene de sugerencia la posible renovación de Derecho inmobiliario tradicional, diremos que si a juicio de WESTERMANN (61), la misión del DU, consiste en encontrar la relación jurídica entre la libertad de configuración que corresponde al dueño del edificio (parece sobreentenderse, igualmente, al propietario del suelo) y la inserción o conexión de éste con una idea total o de conjunto, lo que es realmente importante es dar al urbanismo y al conocimiento de sus necesidades y problemas toda la importancia jurídica que merece, que las normas jurídicas que se den sobre el mismo, la ciencia que lo estudie etc. se desenvuelva dentro del Derecho sin objetivos, del que podemos decir, como hace JORDANO-BAREA recordando las palabras de SOPLOQUES en Antígona "no es de hoy ni de ayer, más es de todos los tiempos y no fué creado por los hombres", (62).

Deseamos para el urbanismo unas normas basadas -como ha dicho S.S. PIO XII- "sobre el incommovible fundamento, sobre la roca irrompible del Derecho natural y de la revelación divina" (63).

Aspiramos a que en las determinaciones y valoraciones que impliquen las disposiciones urbanísticas se tenga en cuenta la equidad que, como ha dicho CASTAN, busca la adecuación de las normas y de las decisiones jurídicas a los imperativos de la Ley natural y de la Justicia, en forma tal que permita dar a los casos concretos de la vida, un sentido flexible y humano (no rígido y formalista) y el tratamiento más conforme a su naturaleza y circunstancia (64).

Propugnamos que en sus normas impere la Justicia distributiva y conmutativa en el pristino sentido conceptual que a estos términos ha dado siempre nuestra doctrina clásica (65).

Solicitamos que al tratar temas jurídicos urbanísticos no se olvide, como dice RECASENS SICHES, que, sin sociedad -no hay hombre; pero el hombre -se entiende el hombre individual, que es el único que constituye una realidad radical y substancial superior axiológicamente a la sociedad. Pues la sociedad es algo hecho por él y para él (66).

Concluimos: Unas normas, un derecho -el DU- no solamente inspirado, sino defensor numantina y acoradamente, no es cudo de papel y espada de paja, de los principios que hemos dejado sentados, sería bienvenido y alborozadamente desarrollado por todos, cualquiera que sea la sistematización que se le dé dentro de las disciplinas jurídicas. Esta es, al menos, nuestra creencia.

## NOTAS.

### CAPITULO I

- (1) REGUERA SEVILLA: La legislación urbanística y sus repercusiones en en Derecho Civil, en Estudios de Derecho Privado, T. I, página 113; De los MOZOS: Derecho Urbanístico y Derecho Privado, en RDP, abril 1961, página 284 y 285; Eduardo GARCIA DE ENTERRIA: La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo, en ADC, t. XI, f. II, página 486; PÉREZ GONZÁLEZ: Discurso en defensa de la Ley del Suelo, en REVL, — 1956, página 463; GARCIA HERNÁNDEZ: Discurso con el mismo motivo, — en idem. página 485; DEL VALLE: Síntesis normativa de la Ley del Suelo, en idem. página 501; CARRO: Los principios de la Ley del Suelo, en idem. página 515; GONZÁLEZ PÉREZ: El Proceso Administrativo en la Ley del Suelo, en idem. página 546; MARIN TEJERIZO: Las cesiones obligatorias en la Ley del Suelo, en idem. página 558; BIDAGOR: Situación general del urbanismo en España (1939/1964), separata del nº 62 de la Revista Arquitectura, Órgano del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- (2) En torno al urbanismo, política de suelo y Registro de la Propiedad, en RCDI, 1963, página 451.
- (3) Discurso en Las Cortes en defensa de la LEU, SGTMV, "Conferencias y Discursos" v. 4, página 28.
- (4) Política de vivienda, v. I, página 51.
- (5) BIDAGOR: Discurso de apertura del Primer Congreso Nacional de Urbanismo, celebrado en Barcelona en noviembre de 1962, SGTMV, "El urbanismo no se detiene en los límites de un casco urbano, como ordenación de la vida colectiva sobre la geografía territorial... se confunde con los planes nacionales de desarrollo económico. Desde luego, cabe discutir si en este grado la ordenación territorial — puede seguir llamándose urbanismo; SERRANO GUIRADO: Planificación territorial, política de suelo y administración local, SGTMV, "Conferencias y Discursos", v. XII, páginas 17 y siguientes, a la vista de las palabras anteriores, así como de la exposición de motivos de la LS, que ya hablaba de la "dimensión social de la ordenación urbana" dice que el urbanismo se ha convertido hoy "en una política y en una técnica de conformación social general", por lo — que es lo mismo, y teniendo en cuenta los destinatarios, "en la organización espacial de la convivencia de los hombres"; Plan de Desarrollo Económico y Social, cap. 26, apartado 4º, 3, pág. 360 "El urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actuación de conformación social general, que tiene como finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de una unidad territorial".
- (6) RAMÍREZ LUCAS: Las nuevas estructuras en la vida familiar española, en "familia española" v. 54, abril 1964, pág. 112.

Cap. I - 2.

- (7) Problemas jurídicos del urbanismo, en RAP, n° 43, enero-abril — 1964, págs. 37 y 38 y, anteriormente, en Legislación urbanística y derecho privado, RDP, 1962, pág. 9 y 10.
- (8) Citado por MARTIN BLANCO, últ. l. o. nota 12, página 10.
- (9) Recogidos en Cuadernos del Centro Científico y Técnico de la Edificación, n° 51, agosto de 1961, SGTMV, S. II, d. 20/62.
- (10) Problemas actuales del urbanismo, traducido por la SGTMV, S. II, d. 6/61.
- (11) Delegado de Polonia, informe presentado al XXVI Congreso Mundial de la Federación Internacional en favor de la vivienda el urbanismo y la ordenación territorial, celebrado en París en los días 2 al 9 de septiembre de 1962, traducido por la SGTMV, S. II, d. 2/63.
- (12) "Aménagement du Territoire et Urbanisme. Commentaire de la loi — organique du 29 mars 1962". Préface de la première édition de M. Victor BURE.— Directeur-Général de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, 2<sup>e</sup> édition, Brusellas, — 1963. Expone y comenta la definición que da del urbanismo la Ley "como la ciencia de la ordenación racional y armoniosa del territorio" y recoge igualmente —págs. 44 a 46— las definiciones contenidas en el Dictionnaire encyclopédique Quillet, 1953; H. VanDer Weyde, *Ensie Encyclopédie*; André Prothin, "Urbanisme" in *Techniques de l'ingénieur, Construction*, París, 1949; Y. Salaun, — "Raison d'être de l'urbanisme", París Vincent, 1948, p. 1.
- (13) El urbanismo, tarea social del futuro, SGTMV, S. II, d. 88/1965.
- (14) Recordamos, como lo hicieron en su día, VALLET y SERRANO GUIRADO, aquel fragmento del diálogo Gorgias en que PLATON nos relata la réplica de SOCRATES a su positivista contradictor CALICRATES cuando éste exaltaba a TEMISTOCLES, CIMON y PERICLES: Elogias a hombres que obsequiaron magníficamente a los atenienses con todo lo que deseaban, y así dicen que hicieron grande a Atenas; pero no te das cuenta de que por su culpa la ciudad está como hinchada y corrompida, porque la han llenado de puertos, arsenales, murallas y tributos y no han dejado sitio para la justicia y la templanza.
- (15) Usualmente, en la práctica se usan indistintamente estos términos. Véase en el mismo sentido Gabriel ALCMAR: *Sociología urbanística*, ed. aguilar, Madrid 1964.
- (16) Pío XI, en su carta a Duthoit, de 6 de julio de 1937; León XIII: *Encíclica Libertas Praestantissimum*; Pío VI: *Encíclica Quod Aliquid*.

Michel CREUZET: Los cuerpos intermedios, en la Rv. "Verbo", nº 22, págs. 49 y 50, comentando estas declaraciones recuerda lo que nos dice el Espíritu Santo en el Génesis: no es conveniente que el — hombre esté solo.

Con igual motivo, Rafael GAMBRA: La unidad religiosa y el derro— tismo católico, Madrid, 1965, pág. 12, dice que el hombre es iner— me, delicado en su organismo y sería el más desvalido de todos — los animales si no viviera en sociedad y en cambio en ella es el— menos sometido al riesgo o la servidumbre natural, el más libre y el menos indigente. A diferencia de lo que ocurre con los anima— les gregarios (hormigas, enjambres de abejas) la sociedad no es — algo que absorba la individualidad de cada hombre haciéndole mero operario del grupo.

- (17) Véase Cristiane DESROCHES-NOBLECOURS: Vida y muerte de un faraón: Tutanknamen, ed. Noguer, Barcelona, 1963, págs. 46 a 48.
- (18) Véase Claudio SANCHEZ ALBORNOZ: España un enigma histórico, ed. — Sudamericana, Buenos Aires, 3ª edición 1962, v. I, pág. 4.
- (19) La Administración Local y los problemas de renovación urbana. — — SGTMV, S. Conferencias y Discursos, v. 2ª, págs. 15 y siguientes.
- (20) La sociedad capitalista se ha ido formando en muchos años. Tuvo — su origen en la descomposición de los gremios en los siglos XV y XVI. Antes había una gran solidaridad en la ciudad. Todo fué roto por el dinero. El capital tenía dos orígenes: el comercio interna— cional y la especulación sobre las tierras; luego, también, la — usura.
- (21) La gran oportunidad para el capital que se iba así formando fué — la aparición de instrumentos técnicos de producción: la manufactu— ra y el maquinismo. La manufactura supone la acción simultánea de un mayor número de obreros en el mismo lugar para la producción — de una misma mercancía bajo el mando de un mismo empresario. Es — el punto de partida de la producción capitalista porque: revolu— ciona la organizaaión de las fuerzas de trabajo; somete a los — obreros a la disciplina del capital y establece divisiones jerár— quicas entre ellos; los especializa; se produce en gran escala y se abarata el producto.

El maquinismo revoluciona los instrumentos de trabajo, pues el im— pulso mecánico es equivalente al esfuerzo de muchos hombres. Los— efectos sociales son de la mayor importancia porque: hizo posible el empleo de fuerzas suplementarias de trabajo, mujeres y niños — cambiando su situación en la sociedad (v. Lidia FALCON: Los dere— chos laborables de la mujer, ed. Montecorvo, Madrid, 1964; María— LAFFITE: La mujer en España. Cien años de su historia. 1860-1960, ed. Aguilar, Madrid, 1964); permitió prolongar la jornada de tra— bajo; su intensificación; las máquinas traén más industrias colo— cando más obreros; los hombres pasan a ser números y la sociedad— un conjunto de hombres-máquinas.

Parafraseando a SPENGLER, podemos decir que la sociedad anterior-  
fué removida hasta sus más íntimas raíces con la misma facilidad-  
que las arenas del desierto por el viento de los siglos.

Véase lo impresionante de las cifras del mismo en los últimos -  
años en: Carlos TRIAS: Discurso en defensa de la Ley del Area Me-  
tropolitana de Madrid, separata SGTMV, pág. 11; LOPEZ RODO: Dis-  
curso en defensa de la LPD, B.O.C. nº 823, pág. 17.448, y ante-  
riormente en: Problemas jurídicos del urbanismo, Nuestro Tiempo, -  
año 2º, núm. 13, julio 1955, págs. 14 al 25.

Véase SERRANO GUIRADO: La Administración. 1º. pág. 15 al 17; Car-  
los TRIAS, l.c. págs. 11 y 12; ZIOLKOWSKY, l.c. pág. 8; JACQUE-  
MYNS, l.c.; J.C. PHILLIPS: Régimen y Administración Municipal de-  
los Estados Unidos de América, traducción y prólogo de PEREZ OLEA,  
Instituto de Estudios de Administración Local, v. 1º, págs. 165 y  
166.

En la declaración de DELOS (SGTMV, S. 4, d. 52/64 signada por 33  
urbanistas y sociólogos de todo el mundo, se formuló como un ran-  
go esencial de la evolución mundial en movimiento de las poblacio-  
nes hacia los asentamientos urbanos, con un ritmo cada vez más rá-  
pido.

La concentración urbana ha motivado el que, por otra parte, el es-  
tilo arquitectónico del siglo XX sea internacional, debido a que-  
la función que han de cumplir los edificios, las condiciones so-  
ciales de que surgen, los nuevos materiales que se utilizan -el -  
acero y el hormigón pretensado, el aluminio o el plástico no tie-  
nen caracteres locales- son en gran medida los mismos; y es nece-  
sario una mirada perspicaz para conocer caracteres nacionales en-  
los edificios de cada país, como ha destacado, PEUSNER: los Archi-  
tectos en la Gran Bretaña de hoy, SGTMV, S. 2º, d. 28/62 pág. 31  
y siguientes.

Sobre esta sociedad de masas, son de obligado recuerdo, dentro de  
la innumerable bibliografía, Miguel UNAMUNO: Grandes y pequeñas -  
ciudades, Salamanca, junio 1908; la obra clásica de ORTEGA Y GAS-  
SET: La rebelión de las masas; y, últimamente, José CASTAN: Dis-  
curso apertura de los Tribunales 1965, pág. 53 y siguientes, reco-  
ge las opiniones de PEREZ EMBID, BRUNNER, KETTELER, MESSNER, GO-  
MEZ DE ARANDA, etc.; y VALLET DE GOYTISOLO: El Derecho y la Socie-  
dad de Masas, conf. sin p.

Discurso en Las Cortes, B.O.C., nº 823, de 27-12-63, pág. 17.448,  
l.c.

Citado por GOMEZ DE ARANDA: El pensamiento en defensa de la ecua-  
nidad, ed. Cabildo Insular de Gran Canaria, 1963, págs. 8 y 9.

"Cuando la población de una ciudad griega sobrepasaba sus estre-  
chos límites, se enviaba a una colonia allende los mares para for-  
mar una ciudad exactamente similar hasta que la presión en sus -  
fronteras de unidades mayores, como Macedonia y Roma, las eclipsó

a todas, poniendo fin a la vez a sus disputas, a su expansión y a su libertad" (citado por SERRANO GUIRADO en la pág. 39 por nota - 29 en su: La Administración... l.o.),

- (28) Este fué el sentido y la aspiración del Plan de Urgencia Social— de Madrid, aprobado por Ley de 13 de noviembre de 1957.
- (29) V. en JACKEMYS, l.o., con toda amplitud el origen y evolución — desde principios del siglo actual de las "garden-cities" inglesas así como los informes sobre ellas de la Comisión Barlow (1940), — el posterior de la Comisión Uthwatt, y el Plan para el Gran Lon— dres elaborado por el profesor P. ABERCROBIE proponiendo su reduc— ción a millón y medio de habitantes por desplazamiento no a los — suburbios, sino a ciudades satélites con una población media de — 50.000 habitantes.

Los problemas a que han dado lugar estas nuevas ciudades, especial— mente, en el aspecto sociológico pueden verse en: aspectos socio— lógicos de las nuevas ciudades en diferentes países europeos, M.— DENUNZIERE, SGTMV, S. 7ª, d. 3/65, contiene alusiones concretas — a las de Inglaterra, Francia, Alemania, Yugoslavia e Italia.

- (30) V. José Luis MENDOZA: De nada un mucho, ed. Aguilar, Madrid 1948, pág. 47; GARCIA DE ENTERRIA, l.o. pág. 507.
- (31) Cuando se redactaba la Ley del Plan de Urgencia Social de Madrid, se pensó en condicionar este derecho a las circunstancias de la — posibilidad de existencia de viviendas suficientes, pero nunca se aplicó por entenderse que cualquier limitación afectaba al FE, el cual en su t. 1ª, c. 1ª, apartado 14 establece: Los españoles tie— nen derecho a fijar libremente su residencia dentro del territo— rio nacional. A ello, se añadieron consideraciones morales y reli— giosas que lo hicieron inviable.
- (32) Citado por SERRANO GUIRADO, en loc. c. pág. 34 nota 23; loc. c. — v. 1ª, pág. 108; loc. c. pág. 58.
- (33) V. Declaraciones a la prensa el 6 de abril de 1964 del Excmo. y — Rvdsmo. Arzobispo de Madrid; M. CREUZET, loc. c. nota 1ª, pág. 60 y siguientes, expone claramente, estos problemas y los resume re— cordando las palabras de Pío XII a los labradores de Italia, el — 15 de noviembre de 1946: El progreso ha acortado mucho las distan— cias, ha acercado el campo a la ciudad, ha facilitado los contac— tos entre los campesinos y los ciudadanos, pero también ha derri— bado numerosas barreras que antes constituían una defensa de la — pureza de las costumbres en los pueblos rurales.

Sobre el problema de la emigración rural a las ciudades, v. G. BEI— GER: La emigración rural en el medio urbano, SGTMV, S. 7ª, d. — 7/64. Por lo que a España se refiere la preocupación por la cues— tión se manifiesta en continuos estudios y artículos sobre el te— ma, citamos por todos a José Luis UGARTE: Ciudades que crecen y —

campos que se despueblan, ed. por el Instituto Sancho de Moncada, del Centro Superior de Estudios Científicos. Destaca el autor las medidas que resultarían adecuadas para contener la evasión masiva de campesinos que ha superado todas las previsiones del Plan de - Desarrollo y puede, incluso, poner en peligro el mismo.

- (34) Ya ORTEGA Y GASSET, homologaba la vida en una gran ciudad como la vida en una prisión donde se han amontonado muchos más presos de los que caben, ninguno puede mover un brazo ni una pierna por su propia iniciativa, porque chocaría con los cuerpos de los demás, - en tal circunstancia, los movimientos tienen que ejecutarse en común y hasta los músculos respiratorios tienen que funcionar a ritmo de reglamento.

A las palabras del Maestro ORTEGA podían agregarse una lista interminable de trabajos literarios, sociológicos y científicos sobre el particular.

- (35) ARRESE, loc. o. v. 1º, pág. 97 y 98 "... en la agricultura la unidad de cultivo ha pasado de la azada a la yunta y de la yunta al tractor, en la arquitectura la unidad de construcción no es ya la casa, ni siquiera la manzana de casas, sino el polígono urbanísti como como poblado autónomo".

- (36) M. CAILLOT: Ordenación regional y urbanismo, conferencia en el - centro científico y técnico de la construcción de París, SGTNV, - S. 2º, d. 18/62, "... con el pretexto de que el aflujo de las masas rurales hacia las ciudades es universal y que cuanto más se - amplifica una ciudad más actividades económicas diversas engendra (y recíprocamente) algunos elevan las grandes ciudades a la categoría de "polos de desarrollo" y consideran, de la forma más seria del mundo, como solución a los problemas del sub-desarrollo, - la creación de grandes ciudades super-industrializadas".

En la Orden de 1 de febrero de 1964 -enmarcada en la legislación del Plan de Desarrollo- se dice que la extensión de los polos de promoción y desarrollo oscilarán entre los 100 y los 250 km<sup>2</sup>.

- (37) Ello ha motivado que en muchas de las poblaciones donde se han - creado los polos no se hayan tenido previamente establecidos los servicios urbanísticos necesarios.
- (38) Véase la LPD, Objetivos y Programas del Subsector Vivienda (Capítulo XXVI, apartado 5º, 2, pág. 363). Se prevén para el cuatrienio 727164 viviendas con una inversión total de 114.492,4 millones de pesetas y la urbanización de 6.435 hectáreas, solamente - para la construcción de las viviendas previstas. A todo lo cual, - habría de sumarse lo previsto en el mismo Plan en el Sector de la Construcción para otras edificaciones, así como las inversiones para Turismo (Cap. VI, aptº 2º, H, pág. 126) y (Cap. IV, aptº 2º, - G, pág. 57), en el que se prevén las necesidades cifradas en la - urbanización de 3.250 hectáreas.

- (39) El artículo 7º de la LPD, indica que la creación de los polígonos industriales, debe hacerse a propuesta conjunta de los Ministros de Industria, Agricultura y Vivienda, previo informe de los de Gobernación y Obras Públicas, de la Organización Sindical y de la Comisaría del Plan de Desarrollo.
- (40) Phillips "Régimen y Administración Municipal... obra citada, páginas 165 a 199". Parece inclinarse a la conclusión —aunque el autor no lo advoque formalmente— de que el ideal es institucionalizar la colaboración de los entes e intereses afectados en una estructura orgánica del área metropolitana que combine adecuadamente la participación de todos en una instancia unitaria de poder y responsabilidad.

Con ocasión reciente, motivada por la aprobación de la Ley 121/63, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid, sobre el Área Metropolitana de Madrid, se han dicho las palabras más actuales sobre la temática de este problema en nuestra Patria, especialmente en cuanto a organización, ámbito territorial, competencias urbanísticas, etc. Nos estamos refiriendo a los informes de la Comisión Mixta informadora, integrada por GARCIA DE ENTERRIA, FUENTES SANCHIZ, GONZALEZ PEREZ y FERNANDEZ VILLA, estos trabajos han sido publicados en la RAP, nº 41, mayo-agosto 1963 y en separata por la SGTMV.

PEREZ OLEA: Problemas de Madrid ante su Ley Especial, SGTMV, S.— "Conferencias y Discursos", v. 14 marzo 1964, con abundante y precisa documentación nacional y extranjera examina los problemas de las áreas metropolitanas y debemos destacar a los efectos que estamos estudiando el contenido de las páginas 44 a 49 con las notas correspondientes.

- (41) La ordenación espacial de las ciudades revela: las cualidades de — una cierta época y su jerarquía de valores (Catedral dominando la ciudad en época medieval, la fábrica en el siglo XIX, edificios — de oficinas de negocios, grandes almacenes y hoteles en el siglo XX) y la extratificación social existente.

El contorno humano refleja también las relaciones políticas (las ciudades abiertas de Creta y del Imperio Romano por una parte, y las ciudades medievales de la Europa del oeste por otra, buscando protección cerca del castillo fortificado), revelan: a) el poder de la flota cretense y la estabilización de las relaciones a la sombra de la "Pax" romana; b) la historia tormentosa de la — Edad Media.

Las ciudades medievales fueron "rotas" por los almacenes y talleres que no encontraron sitio entre sus muros, por otra parte ya — innecesarios al quedar firmemente asentada la potencia del Estado que coincide con la acción constante del comercio y el transporte con las vías de comunicación que precisan como fuerzas urbanizadoras preponderantes, todo lo cual supuso cambios culturales y sociológicos fundamentales.



En cuanto a los "hitos" que han marcado la aparición del urbanismo contemporáneo nos remitimos a la acertada síntesis hecha por Blas PEREZ (loc. c., págs. 463-64).

- (42) Alfonso María GUILLARTE: La casa y los orígenes de la ordenación urbana, SOTMIV, S. "Textos Legales" v. 9º.
- (43) Ha dado lugar, esta acción urbanizadora a ser tratada preferentemente, por los agraristas, y últimamente al interesante trabajo de José de la VEGA GUTIERREZ: La obra de Carlos III, en REVU, números 50, 53 y 61.
- (44) Así, en cuanto al Plan de Ensanche de Madrid -R.D. 8-4-57- del Ingeniero D. Carlos María de CASTRO, en Barcelona -R.O. 7-6-1859- que aprobaba el estudio de ensanche hecho por el Arquitecto Antonio RÓVIRA y que desarrolló el Ingeniero Ildefonso CERDA, cuyo proyecto fué acompañado de una Memoria, compuesta de dos gruesos volúmenes que constituyen una historia del urbanismo; Bilbao consigue en 1866 el estudio de sus ensanches, realizados por el Arquitecto Severino ACHUCARRO y los Ingenieros Pablo de ANSOLA y Ernesto de HOFFMEYER; en San Sebastián se inicia en 1864 el proyecto de ensanche, encomendado a Antonio CORTAZAR y continuado por José Eleuterio de ESCORIAZA y José GUICOA. Otras ciudades siguen el mismo ejemplo y en Zaragoza por no hacer la lista interminable, el proyecto de YARZA inicia su fisonomía actual.
- (45) Esta atonía legislativa guardaba perfecto parangón con la poca consideración que merecía hasta para los Arquitectos la cuestión, pues como es sabido, sólo existía una asignatura dedicada al urbanismo en el último año de la carrera, en la que no podía hacerse mucho más de interesar a los profesionales en la existencia de esta especialidad y darles una ligera idea de los problemas.
- (46) Planes de Urgencia Social: Madrid, Ley de 13-11-57; Asturias, Decreto 10-10-58; Vizcaya, 27-5-59.

Planes especiales: Descongestión de Madrid para cuyo estudio se creó una Comisión Interministerial por Decreto 12-12-58; Plan de la Costa del Sol, aprobado por Orden del 26-11-60; Plan Sur de Valencia, aprobado por Ley de 23-12-61.

Como disposiciones legales del mayor rango que afectan al urbanismo de nuestras dos mayores capitales se deben citar la Ley del 3 de diciembre de 1953, sobre ordenación urbana de Barcelona, a la cual se ha dotado, posteriormente, por el Decreto 1.166, de 15-6-60, de un régimen especial para el Municipio de Barcelona conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la Ley de Régimen Local. El Decreto de 3 de diciembre de 1964 ha desarrollado los Títulos I y II de la Ley Especial. Las materias urbanísticas están tratadas en los artículos 111 a 143.

Paralelamente, el Decreto 1.674/63, de 11 de julio, se ha aprobado el texto articulado de la Ley Especial para el Municipio de Madrid. Por Decreto de 26-12-63 se aprobó, igualmente, para nuestra Capital la revisión de su Plan General de Ordenación Urbana. Por otra parte, el tratamiento orgánico de los problemas urbanísticos del área de nuestra Capital y las relaciones entre los órganos rectores de la misma han sido objeto de la Ley 121/63 y el Decreto - 3.655/63 y el Decreto 3.088/64, del 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada sobre el Area Metropolitana.

- (47) V. en el mismo sentido PEREZ GONZALEZ, loc. c. pág. 464-465.
- (48) Las afirmaciones del ALBI pueden verse en SGTMV, S. I, doc. 7/63, - relativo a los Criterios y Bases Legales para el Ordenamiento Urbanístico de la Ciudad de Buenos Aires y su Area Metropolitana.
- (49) En el mismo sentido de los MOZOS, loc. c. pág. 284, con citas de - BOTIFFOL, RIPERT y CARBONIER; MARTIN BLANCO, loc. c. pág.9; Federico de CASTRO: El derecho agrario de España. Notas para su estudio. ADC, 1954, pág. 376 (sus consideraciones, sobre el derecho agrario las consideramos como FUENTES SANCHIZ, loc. c. pág. 57, nota 78, - convenientes al urbanismo).
- (50) Citado por de los MOZOS, ibidem.
- (51) Ibidem.
- (52) Desde este punto de vista es tratado exhaustivamente el problema - que estamos examinando, en su lección magistral en las oposiciones a Cátedra de Derecho Administrativo por SERRANO GUIRADO, bajo el título: El Derecho Administrativo Económico, aún sin publicar. No se olvide que el desgajamiento afecta, por igual, al Derecho Civil y al Derecho Administrativo tradicionales.
- (53) De los MOZOS: loc. c. pág. 284/285, se expresa literalmente, en este sentido.
- (54) Dentro de la abundante bibliografía, destacamos Carlos SANCHEZ DEL RIO: El derecho del porvenir, ed. Montecorvo, Madrid, 1964, págs.- 13 y 14. Recoge las posiciones sobre el particular de la doctrina - y especialmente las tendencias manifestadas por LEGAZ, GUASP, LOIS, etc.
- (55) Véase Alejandro BERGAMO: La protección de la apariencia jurídica - en el derecho español, AAMN, conferencias 1945-46, pág. 241-242; - JORDANO BAREA: concepto y valor del Derecho civil, RDP, 1962, págs. 717 al 737; Federico de CASTRO, loc. c. pág. 376 y siguientes; BALLARIN MARCIAL: Prólogo a "Estudios de Derecho Privado", págs. 15- y 17; ROMAY BECCARIA: Expropiación Forzosa y Política de Suelo, - RAP, nº 38, 1962, pág. 12-126.

- (56) Véase VALLET DE GOYTISOLO: Panorámica de Derecho Civil, ed. Bosch, Barcelona 1963, pág. 92-93, recuerda las palabras de HERNÁNDEZ GIL (en el prólogo a la obra de Pascual QUINTANA: En torno al concepto del Derecho Civil) cuando decía que la persona no es, pues, la antítesis de la sociedad. No debe haber contraposición entre persona y sociedad, sino determinación en las esferas de competencia. Fijado ese equilibrio, la determinación de las esferas de competencia, fundamentalmente corresponde al derecho natural que debe fijar la respectiva esfera del Derecho Público y del Derecho Privado. Para VALLET el problema de la diferenciación específica entre los dos derechos se ha querido resolver con distintos módulos: El del sujeto, el de la norma, el de las finalidades, el de los intereses, el de la forma de actuar; para él la distinción debe situarse en el modo de realizar el derecho; cuando lo realizan los entes públicos nos hallaremos en la esfera del Derecho Público. Cuando las normas jurídicas se dirigen, y el cumplimiento del Derecho se encomienda, a los particulares, y sólo represivamente intervienen los Tribunales de Justicia para decidir lo que es justo en caso de contienda o para imponerlo en supuesto de violación, entonces cree que nos hallamos en el campo propiamente dicho de Derecho privado. Pero la determinación de cual es el ámbito en el que puede y debe realizarse el Derecho directamente por los organismos públicos, estima que sólo el Orden Natural, el Derecho Natural, puede establecerlo.

Con esta posición de VALLET, por todos, hemos querido dejar señalado el pensamiento tradicional sobre la distinción entre uno y otro Derecho.

- (57) Franco BARTOLOMEI: L'Espropriazione nel Diritto Pubblico, Università degli Studi di Roma, 1965. Pág. 140 y siguientes, después de citar a PUGLIATTI, PIERANDREI, WERTENBRUCH, KRUGER, HESSE, HUBER, — FUSS y GYGL, dice que sobre la distinción de Derecho Público y Derecho Privado siguiendo los pasos de la Escuela de Viena, la doctrina está haciendo un completo esfuerzo para dar una base teórica a un sistema de Derecho "único" que ignore esta distinción la cual de otro lado ha sido abandonada en los países que han adoptado una organización enteramente socialista para los cuales es válida la afirmación de STROGVITCH "en el derecho socialista la división del derecho en derecho privado y derecho público carece de fundamento". Asistimos según BARTOLOMEI a una duplicidad de fenómenos de un lado a una "usurpación" o "invasión" del derecho público al derecho privado que ve siempre más reducido su campo de acción y por tanto el de la autonomía privada; de otros asiste a una "simbiosis" entre los dos derechos. En la tradicional dicotomía entre el derecho público y el derecho privado el núcleo problemático está en la exigencia de determinar el concepto de "interés público" que es el punto central de la discusión.

Recordemos con BALLARIN, que también CALASSO en su obra: Medioevo del Diritto, Milán 1955 expuso la idea, con base aristotélica, de la "reductio ad unum" que fué la matriz conceptual del Derecho común.

Finalmente, hemos de apuntar que la necesidad de derechos especiales al socaire de motivaciones específicas, encuentra dificultades en amplios sectores doctrinales, la fuerza de cuyos argumentos doctrinales no se pueden desconocer. Remitiéndonos a CASTRO - en cuanto al Derecho agrario, diremos que NAVARRO AZPÉITIA, en relación con el mismo (la plusvalía potencial en la transformación de la tierra, ADC, T. 17, F. 3, págs. 621 al 623), recuerda las palabras de BASSANELLI: hasta hoy, ni la doctrina ni la jurisprudencia han enunciado claramente ninguno de los verdaderos principios generales que, elevando a sistema el complejo de las normas, pueden por sí solos, atribuir integridad y organicidad a la disciplina agraria.

Por lo que al Derecho social, se refiere, siguen teniendo vigor, - las palabras de RIPERT (recordadas por FLORES DE QUINONES: Propiedad individual y propiedad socialista, separata del Boletín nº 65 de la Real Academia de Córdoba, 1950, pág. 43 y 44) en: La reglemorale dans les obligations civiles, París 1935, pág. 22 "... privados del Derecho natural, que después de muchos siglos les daba una posición segura quieren destruir las reglas jurídicas y basar sus conceptos en leyes sociológicas a base de palabras nuevas; solidaridad, equilibrio, interdependencia, seguridad estática o dinámica, estabilidad, fuerza creadora, y nos quieren enseñar que - existe un Derecho social como si el Derecho hubiese podido ser - otra cosa en ningún caso ni en ninguna época".

En cuanto al Derecho económico, SERRANO GUIRADO -última loc.c.- - al tratar de su posible substantividad, después de examinar las posiciones de HEDEMANN, KOTTGEN, POLO, RUBIO GARCIA-MINA, YSERZON, FORSTHOFF, GARRIDO FALLA, HUBER, etc., critica la pretensión de - autonomía y afirma que, incluso la actividad económica pública de la Administración, está sometida al régimen administrativo general.

- (58) A esta pregunta REGUERA SEVILLA contestaba diciendo que el derecho del suelo se sale de los moldes del Código Civil y viene a - ser un derecho inmobiliario público, constituido por el influjo - de la ordenación del suelo, la urbanización, la construcción de - viviendas, expropiación de bienes inmuebles, concentración parcelaria y colonización.
- (59) BALLARIN MARCIAL: Derecho agrario, Madrid, 1965, págs. 219 y siguientes.
- (60) Estudios... loc. o. pág. 43 a 47 y Legislación... loc. o. pág. 39 a 40.
- (61) Citado por GARCIA CANTERO en: La finca funcional en la LS, SGTMV, S. Conferencias y Discursos, v. 18, pág. 27.
- (62) JORDANO BAREA, Loc. o. pág. 721.

- (63) Citado por Juan IGLESIAS: Visión española del Derecho, RDP, ene-ro 1960, pág. 3.
- (64) La idea de equidad y su relación con otras ideas, morales y ju-rídicas afines. Discurso apertura Tribunales pronunciado el 15-de septiembre de 1950, pág. 7 y 8.
- (65) Véase entre otros Luis de MOLINA, SL, De Iustitia et Iure, Disp. XII, núms. 5 y 6 (en Ed. Novísima, Colonia Allobrogum 1933, pág. 13); ver también versión castellana de Manuel FRAGA IRIBARNE — I-I, Madrid, 1941, pág. 178. VALLET recoge, igualmente, en: La-antítesis inflación-justicia, separata de la Revista Internacio-nal del Notariado, pág. 10, nota 20, las ideas y definiciones - del ilustre clásico explicando el sentido actual de las mismas.
- (66) Vida humana, Sociedad y Derecho, págs. 526 a 528.

## CAPITULO II

### S U E L O

#### 1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Según nuestra Real Academia la palabra "suolo" significa superficie de la tierra; superficie sobre la que se asienta un país determinado; sitio o solar de un edificio.

No nos vamos a referir a ninguna de las dos primeras acepciones. A la primera, por su misma amplitud, y, a la segunda, porque alude a la superficie sobre la cual se asienta nuestra Patria y al unirse con otros elementos: religión, idioma, raza, historia etc. es lo que constituye la médula de nuestra Nación y lo que la define en el concierto universal de los pueblos.

Este suelo puede regularse por el Derecho público y a nivel de la Constitución o Ley Fundamental o en Tratados internacionales. En el suelo sobre el que se basa la soberanía nacional y sólo los Organos más representativos del Estados, cuando están especialmente facultados para ello, tiene legitimación para negociar con relación a él.

No nos vamos a referir, tampoco al suelo que forma parte de los bienes de dominio público de la Administración Central o de las Corporaciones Locales.

Igualmente, no vamos a considerar, los distintos suelos y superficies cuya propiedad y función por motivo de interés público, -derivados de las materias que se obtienen de ellos, de los servicios sobre los mismos instalados, o de las situaciones - de su emplazamiento, por la interdependencia del ejercicio del derecho de propiedad sobre los mismos con las necesidades de la comunidad -distintas de las urbanísticas- tienen una estructuración singular por las limitaciones o restricciones que pueden establecerse, en su caso, por determinadas normas de Derecho público - - (67).

Vamos a limitar nuestro estudio, únicamente, al suelo como asentamiento físico para atender las necesidades de la convivencia, y ello, porque, todos los ideales del urbanismo que hemos venido señalando en el Capítulo anterior, se traducen sociológicamente, en desear que el continente material, físico, -el suelo- corresponda al contenido humano, intelectual y moral, produciendo uno y otro el más alto grado posible de civilización y bienestar para todos, ricos y pobres, igualmente, atendidos en facilidades y oportunidades de vivir noble y felizmente, como señala MARTIN - RETORTILLO (68).

Ahora bien, por las causas, igualmente, indicadas en el Capítulo anterior, la situación del suelo urbano es bien distinta a la que encontraron los planificadores que acompañaban a los conquistadores de América, que podían contar con superficies inmensas para humanidades reducidas, donde no existía preocupación singular por el uso del suelo, y menos, como es lógico, la febril utilización actual de los espacios disponibles que las ciudades demandan como consecuencia de su continuo aumento de población y de su desarrollo económico.

En estas ciudades hoy, las autoridades públicas de todas las naciones, están tratando de redimir los suburbios, de aumentar las viviendas, las iglesias, las escuelas, los mercados, — las industrias, los centros turísticos, las carreteras, los campos de deporte, los espacios libres... y en estas necesidades es donde se encuentran el fundamento primero del accoso del urbanismo al — rango de función pública irreversible; de la identificación del urbanismo con la política de suelo; de la utilización de este medio físico en la forma más conveniente.

Todo ello implica poner en orden la propiedad y el uso adecuado del suelo necesario. En estas sencillas palabras va implícita la cuestión mas trascendente del urbanismo contemporáneo.

Estamos ante el problema de los solares que es uno "de los más arduos y penosos" al decir SERRANO GUIRADO (69); "nos encontramos — como dice el célebre urbanista Lewis MUNDY (70) — ante el problema más importante que se plantea hoy a los estadistas", — ante cuya complejidad ha podido decir Ch. ABRAMS (71) "ningún país ha encontrado fácil la tarea de poner en orden esta competición de la tierra".

¿Por qué se expresan de esta forma los tratadistas? — Es, sencillamente, por encontrarse ante toda la temática de la política de suelo y sus objetivos, que no son otros que la disposición del suelo, que hoy tienen propietarios, por los entes públicos, a precios asequibles, para satisfacer necesidades superiores, pues como ha señalado acertadamente ARREGUI (72) de nada serviría un espléndido planeamiento, una política ponderada y certera si — las fórmulas previstas resultaran inviables en la práctica porque se carece del elemento base: El suelo.

Existen las dificultades máximas para que este suelo — cumpla su función por la especulación de que es objeto el mismo, — expresión, que incluso en el significado que le asigna la Academia de la Lengua no supone otra cosa que procurar provecho o ganancia del tráfico normal de los bienes, beneficiándose de las circunstancias excepcionales, derivadas de la escasez, situación, monopolio virtual etc., y que, si en otras naciones se manifestó con anterioridad (73), en España, alcanza su momento crucial al final de nuestra guerra. Ha sido un fenómeno postbélico. La historia comienza en 1.939. Hoy está al rojo vivo. Todos sufrimos la especulación, notamos sus consecuencias, observamos el ahogo que en el interés público produce. Oímos diariamente hablar, como un lugar común, de la — lucha contra la especulación del suelo.

Ante la serie de interrogantes, ante el cúmulo de problemas que este fenómeno suscitado, no nos sirven ni el libelo político o el discurso demagógico ni las soluciones de arbitristas o audaces; se busca hoy, felizmente, por todos para su tratamiento, la objetividad del técnico, la ecuanimidad de jurista, los --asesoramientos de economistas, la alta visión de los religiosos,-- en el deseo unánime de tratar de conciliar por todos los medios --aunque con diferentes enfoques y soluciones-- la pugna de los intereses en juego, y todos ponen en este combate las mejores artes de sus oficios en la lucha contra la especulación que aunque no --tipificada a veces en las leyes penales, está condenada por el --más elemental espíritu ciudadano.

Las soluciones que se den --si se quiere que no adolezcan de los defectos señalados-- deben partir del examen del problema en su total complejidad, alcance y derivaciones y todo ello ha de hacerse enmarcándolo, dentro del conjunto general armónico --situación legal, social, política y económica-- de nuestro país, y --con la debida precisión de conceptos, si queremos alcanzar conclusiones adecuadas; con la advertencia obligada, de que, la política de suelo ha de ser tan decidida como bien meditada y adaptada a cada situación si aspira a que existan solares para edificar viviendas, para construir servicios, para atender el esparcimiento. Tarea, por otra parte, ardua, con poco éxito de público, callada, a largo plazo, dado las circunstancias actuales y el marco legislativo vigente. Otra cosa sería, si se convulsionara drásticamente el orden jurídico existente, acudiendo a fórmulas metajurídicas, que, como hombres de Derecho, no están a nuestro alcance.

## 2.- CARACTERISTICAS QUE CONCURREN EN EL SUELO.

Son la limitación, la necesidad y la idoneidad.

### 2.1.- Limitación.

Es precisamente en unos terrenos determinados y no en otros donde se ha de actuar. No es por tanto una mercancía que -- opere en mercado abierto de oferta y demanda. El propietario se encuentra en condiciones excepcionales de monopolista. Se carece de suelo urbano, unas veces físicamente, lo que da lugar a tener que transformar el rústico en urbano --las calificaciones del suelo ya serán tratadas--, otras social y económicamente --decimos-- lo mismo respecto a las valoraciones-- pues los precios solicitados -- por el mismo no son soportables ni para los fondos públicos ni para los posibles beneficiarios.

Las dos hipótesis tienen entre sí una íntima relación pues se piden precios de excepción por terrenos que han cambiado de uso, o siguiendo con el mismo, han aumentado su valor venal, --



no por la actividad de sus propietarios, sino debido a la colecti  
vidad que es la que con su crecimiento y necesidad de instalacio-  
nes y servicios transforma el suelo rústico en urbano o incremen-  
ta el valor del primero.

Debemos recordar a estos efectos, la feliz frase del-  
llorado BALLBE que con la precisión que lo caracterizaba, sinteti-  
zaba esta realidad cuando decía "No hay solares en el reino de la  
naturaleza, son siempre producto de su inclusión o proximidad a -  
una ciudad" (74).

La limitación del suelo impone como exigencia primaria  
la necesidad de su ordenación, ya que como dice LEIBNITZ -recorda-  
do por Ch. ABRAMS (75)-, "no todas las coexistencias son posibles-  
en un espacio limitado, lo que cabe tanto como decir que han de -  
ser ordenadas, jerarquizadas y seleccionadas, elegidas unas y recha-  
zadas otras".

## 2.2.- Necesidad.

La necesidad del suelo impone el estudio de su propie-  
dad, del derecho del mismo nombre, cuyo concepto nos da el artícu-  
lo 348 del Código Civil "La propiedad es el derecho de gozar y dis-  
poner de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en -  
las Leyes" (76).

No creemos que sea de este lugar un estudio amplio del  
derecho de propiedad, no obstante, parece incluíble una visión del  
régimen de propiedad en general, dado que la necesidad de suelo es  
la que lleva la necesidad -cuando se han agotado otros medios de -  
su expropiación. Y la expropiación en cuanto a Instituto jurídico-  
se pone en contraposición al "poliédrico" (77), Instituto de la -  
propiedad. Son concomitantes, no pudiéndose estudiar aquella sin -  
estudio previo de ésta, ya que la expropiación encuentra en su cam-  
po natural de aplicación en relación directa al régimen de porte-  
nencia de los bienes económicos, en este caso, del suelo.

Por ello, pasamos a examinar -en líneas generales- la  
naturaleza de la propiedad privada y su evolución, evolución que,  
ha permitido que se pueda hablar de la sensibilización de su con-  
cepto por la acentuación -cada día mayor- de la función social del  
Instituto mencionado.

Como dice G. MARTY (78), todo ello constituye un tema-  
clásico de estudio que periódicamente es objeto de la atención de-  
los juristas, quienes, por otra parte, están lejos de monopolizarlo,  
puesto que la consideración del derecho de propiedad ha consti-  
tuido siempre una cuestión de máximo interés para los economistas,  
los sociólogos, los reformadores políticos y los teólogos.

Es un tema que nunca ha estado ausente de los temarios  
de los Congresos de derecho comparado (79).

En cuanto a la naturaleza de la propiedad hay entablada una viva polémica. Según WINDSCHEID (80), las figuras fundamentales del Derecho son prejurídicas, instituciones presociales que le vienen dadas al ordenamiento, el cual no tiene ante ellas fuerza creadora. El Derecho objetivo ha creado el usufructo o la letra de cambio; pero no ha podido crear, la familia o la propiedad. Estas últimas figuras, por tanto, no tienen "naturaleza jurídica" en sentido estricto, precisamente porque su naturaleza no es jurídica o, en expresión más precisa, porque su realidad radical es más natural que histórica.

Para RADBRUCH (81), la propiedad aparece como categoría del pensar jurídico anterior a toda experiencia. En todo orden jurídico cabe preguntar con plenitud de sentido quién es el propietario en relación a cada cosa, porque la propiedad es un concepto indispensable para toda consideración jurídica. En cambio, cual sea la respuesta o esa pregunta, cree que solo puede decidirlo la experiencia jurídica y ésta sometida a toda crítica, pues si bien considera la propiedad como categoría jurídica a priori, no estima así ni la propiedad privada ni la pública. Cuál de ellas rige, solo puede decirnoslo la experiencia jurídica; — cuál debe regir, es cuestión de la filosofía del Derecho.

Opinión completamente contraria es la mantenida por el sociólogo Teodoro GEIGER (82), cuando dice que el derecho de propiedad no es dado como un a priori... la ordenación jurídica no preserva una relación de propiedad ya existente, sino que la crea y la infunde una forma diferente, condicionada por lugar y tiempo.

Sin pretender terciar en esta polémica —lo que desde luego no está al alcance de nuestras posibilidades— destacamos —que, como acertadamente, subraya GARCIA DE ENTERRIA las palabras de GEIGER solo pueden entenderse referidas a la crítica de una posición racionalista de concepción individualista y absoluta del derecho de propiedad hoy superada. Así, las cosas, si nos referimos al uso y extensión del Derecho es como únicamente puede admitirse.

Desde el campo de los privatistas se dice por VALLET, que con independencia de la controversia que seguirá en cuanto al fundamento de la propiedad, pues, es individualista para unos y sociológico para otros, se ha de considerar la propiedad privada como una institución de derecho natural y recuerda la "Rerum-Novarum" de León XIII, el Radio Mensaje de 1 de septiembre de 1944 de S.S. Pío XII y la "Mater et Magistra" de S.S. Juan XXIII. Éste último dice "el derecho de propiedad incluso, de los bienes de producción tiene un valor permanente por la precisa razón de que es un derecho natural fundado en la propiedad ontológica y teológica de los individuos sobre la sociedad".

VALLET alude, también, al Mandamiento de la Ley de Dios que prohíbe robar, lo cual implica un reconocimiento de la-

propiedad y otro Mandamiento, en su versión original, ordena: "No-doscarás la mujer de tu prójimo, ni su casa, ni su campo, ni su — sirviente, ni su buey, ni su asno, ni nada que sea suyo", lo que — supone el reconocimiento, no ya de la propiedad en general, sino — específicamente, de la propiedad privada individual.

La propiedad privada para él no puede ser justificada-  
rouseaunianamente por un contrato social, de recíproca garantía en-  
tre los propietarios, ya que ésto no puede resistir como dice PAS-  
CHUKANIS la situación social de concurrencia de propietarios y no-  
propietarios.

La verdadera justificación de la propiedad privada se-  
apoya en dos bases sólidas: La personalidad social y la utilidad —  
social (82').

En cuanto a la evolución del concepto, diremos con pa-  
labras de GUILLARTE (83) que ha venido a dar la razón no a SHOM y a  
PLANCK, defensores en las deliberaciones del B.G.B. del ilimitado-  
poder de disposición del propietario, sino a los que, como GLERKE-  
y IHERING propugnaron la vinculación de la propiedad privada a las  
exigencias sociales.

El por qué de esta evolución y los hitos más importan-  
tes de la misma, han sido precisados con una abundante bibliogra-  
fía (84) surgida desde todos los campos del pensamiento humano.

El resumen de la evolución es la admisión de los condi-  
cionamiento, cada día mayores, a la libertad de su ejercicio, en-  
virtud de lo que hoy se denomina función social de la propiedad, —  
lo que ha dado al propio ser, a la propia substancia, del Institu-  
to de la propiedad una matización social, cada día más acentuada,—  
habiendo adoptado la sociedad actual una posición irreversible so-  
bre esta cuestión. Sentir colectivo y popular que se traduce y —  
obliga a los juristas marcándoles el camino a seguir, sentido que-  
recoge CASTAN al decir "Pero sobre todo los que al Derecho estamos  
consagrados tenemos especial obligación de poner todos nuestros es-  
fuerzos y nuestros anhelos al servicio de una justicia social cada  
vez más efectiva y perfecta (85)" pues, es obvio que, uno de los —  
campos en los cuales esa justicia social tiene más directa aplica-  
ción es en la exigencia de una función social a la propiedad.

A esta preocupación del Presidente de nuestro Tribunal  
Supremo, responden las sugerentes aportaciones de nuestros juris-  
tas al estudio de la función social de la propiedad (86), y última-  
mente VILLAR PALASI centra la cuestión, a nuestro juicio, al decir:  
"Pese a la afirmación tajante de la defensa de la propiedad del —  
particular en todas las constituciones, lo cierto es que, como ha-  
dicho W. WEBER, la propiedad y el patrimonio valen tanto, cuantas-  
posibilidades, por vía positiva o negativa, los ofrezca el orden —  
social. IPSEN ha puesto de relieve en el mismo sentido que al afir-

marse la protección a la propiedad es éste el único derecho cuyo ámbito no se deja, expresamente, a la definición de la Ley ("en términos prevenidos por la Ley").

La propiedad ha indicado HAMANN, y con ella todos los derechos patrimoniales, no tienen un contenido rígido, sino por el contrario flexible, variante en función de la vinculación social -soziale Bindung-. De otro lado, IPSEN pone de manifiesto que la tutela a la propiedad no se hace exclusiva a todos los derechos patrimoniales, ni siquiera a los aspectos más trascendentales -como el jus disponendi- de la propiedad. ROSIER, indicaba como el carácter jurídico del poder general sobre el patrimonio se orienta siempre, según la relación en que se encuentre el particular con relación a la comunidad y no según la relación abstracta y puramente natural en que se encuentre el hombre frente a la naturaleza, ya que en el Derecho la propiedad se traduce en una relación cultural -ein Kulturverhältnis- que adopta su configuración positiva, según la idea cultural, dominante en cada tiempo. La doctrina de la iglesia desde la *Rum Novarum*, y más tarde la *Quadragesimo Anno*, había ya insistido fuertemente en la tesis de que si la propiedad no es sólo una función social, si está impregnada de un sentido social en cuanto a su disfrute" (87).

Esta impregnación de sentido social como se señalaba por la doctrina, los gobernadores y las propias jerarquías de la Iglesia (88), se acentúa más, se acelera más y se justifica más, sin duda alguna, cuando se trata de la propiedad del suelo y de su uso por varias razones: a) humanas, es la propiedad que está más directamente al servicio de la comunidad; no hay ninguna justicia social que afecte más al futuro del hombre como la de procurarle un hogar y esta necesidad es urgente y superior a cualquier otro; porque cuando la propiedad privada no atiende a estas necesidades, de medio se transforma en fin por el egoísmo individualista, se hace odiosa y las revoluciones se encargan violentamente de castigar ese egoísmo tan antisocial como anticristiano; b) por el proceso de aceleración a que está sometida, debido, de un lado, al apogeo de las concentraciones urbanas y a las exigencias en servicios que su nivel de vida demanda, y, de otro, a que se pretenden realizar ambiciosos programas -necesarios- que fueron descuidados y en muchos casos olvidados completamente en los decenios que nos precedieron; porque ante estas circunstancias las leyes administrativas -que traducen a la realidad esa función social- dan muestras de la energía de los legisladores, habiéndose llegado a decir por LOPEZ RODO -en referencia a las leyes urbanísticas inglesas- que llegan a convertir el derecho de propiedad en una concesión administrativa.

Esta posición de acentuación de la función social, que la necesidad del suelo impone es la seguida por la jurisprudencia, como veremos a lo largo de este trabajo.

Igualmente, es la seguida en el terreno legal, no sólo por las normas urbanísticas, sino también por las de rango más elevado dentro del ordenamiento jurídico. Así, en cuanto a nuestro país, lo establecido en la Declaración 12 del Fuero de los Españoles y el Principio 10 de la Ley de Principios del Movimiento.

Todo ello, nos permite ver las soluciones de la política de suelo y las disposiciones coactas que sobre el mismo implica; sus procedimientos, medios e instrumentos en cuanto a la intervención de la propiedad privada del suelo urbano, de su valor, o de su movilización para que cumpla su función.

### 2.2.1.- Política de suelo.

#### A) Los presupuestos generales.

A nuestro juicio, son dos: la necesidad de la intervención estatal y los límites de esa intervención.

##### a) Intervención estatal.

En su aspecto general no es ningún invento moderno. Ni el término intervención tienen un significado propio y específico. Debemos entender por tal la actuación del legislador estatal para establecer una disciplina ante un fenómeno determinado, u organizar una actividad; entendida de tal modo encontramos esto hacer, - esta forma de producirse el Estado, en todos los países y en todas las épocas.

Se habla de intervención, en su significado jurídico - más apropiado, cuando ante las normas que regulan una actividad o un proceso de cualquier índole, con carácter puramente normativo, - del Estado emanan disposiciones derogatorias de la disciplina establecida que van orientadas a dar una nueva reglamentación al sector afectado, en servicio del bien público.

- Con la intervención estatal, así, entendida, de lo que se trata en definitiva es de que, partiendo del derecho de propiedad -cuyo núcleo- central es la pertenencia de la cosa, en este caso el suelo -de disponer de él- o determinar el modo del goce de la cosa por el sujeto propietario al objeto de asegurar la función social de la propiedad.

Implica, en sus formas actuales, la tesis del intervencionismo estatal, una reacción frente al liberalismo político y al individualismo filosófico, y BALLARIN -D.A. loc. c. pág. 75 afirma que en cuanto a su aparición puede decirse que, en cierto modo, -- arranca del Congreso de profesores, economistas, jurisconsultos y funcionarios de Eisenach celebrado en 1.872 del cual brotó el manifiesto redactado por SCHOMOLLER, en el cual se declaraba que el Estado es la gran institución encargada de la educación moral de la humanidad y que debe estar animado por un gran ideal: El de hacer participar, a una parte, cada vez numerosa del pueblo de la ci

vilización elevada. Como dijo YABEN (89) esta declaración contribuyó mucho a acreditar la doctrina del intervencionismo.

En lo que al suelo se refiere, no es la intervención demandada en juego y abuso del paternalismo estatal, sino derivada de la imposibilidad de mantener el régimen de economía de mercado en relación con el suelo urbano, pues ello, dá lugar a una crisis de oferta y a una multiplicación de la demanda de terrenos urbanos y urbanizados (90).

El problema es tan antiguo como la humanidad (91); a él se debe el nacimiento en tiempos actuales para prevenir la especulación, de la política del suelo, como señala JORDANA DE POZAS (92).

Los fenómenos patológicos de graves, numerosas e importantes consecuencias a que el mantenimiento de la libertad de mercado de suelo, dan lugar, han sido destacados minuciosamente por ROMAY (93), FUENTES SANCHEZ (94), SERRANO GUIRADO (95) y Mons. — CANTERO CUADRADO (96). Sus argumentos son plenamente convincentes, ajustados a la verdad y a la realidad. Hoy, nadie discute la necesidad de la intervención que, según el último de los citados es: Legítima, obligatoria, limitada, de carácter subsidiario y puede llegar, en ciertos casos y circunstancias, a la expropiación y a la nacionalización de algunos bienes económicos concretos.

#### b) Sus límites.

Sin discutirse la realidad y conveniencia de la intervención estatal que, llega a darse por supuesta (97), pues hoy el Estado es y debe ser "emprendedor", preocupa los posibles excesos de la misma, lo que motiva el que se oíen voces autorizadas en defensa de la iniciativa privada, apoyándose en lo que se ha dado en llamar principio de subsidiaridad sobre el cual se han producido las leyes y la doctrina jurídica, política, económica y religiosa (98).

Sin poder entrar, por no ser de este lugar en un examen detenido de los argumentos esgrimidos, en general, se indican ellos, la necesidad de que el Estado no intervenga sino cuando la finalidad no es cubierta por la iniciativa privada o por los cuerpos intermedios más inmediatos, salvo el deber del Estado de dirigir, vigilar, urgir y castigar, según los casos y las necesidades lo exijan, pues su acción debe tener el carácter de orientación, de estímulo, de coordinación, de suplencia y de integración.

Por lo que a los problemas del suelo se refiere, como demuestra la evidencia, son muy pocos los condicionamientos admisibles procedentes de este principio. Es más, la acción del Estado cumple los requisitos enunciados, pues la iniciativa privada —

se ha desentendido de toda actitud razonable de colaboración, en cuanto a las finalidades auténticamente sociales (viviondas de este tipo, ocurre lo contrario con las que no reúnen estas condiciones, como se expone, en la Orden del M. Vivienda de 26 de abril de 1.965).

No debemos buscar limitaciones en las que pudieran derivarse de la aplicación del principio de subsidiaridad. sino en las que pueden surgir originadas en el conjunto económico por una actuación unilateral que pudiera incidir y discriminar la propiedad privada del suelo, dejando indemne las otras formas de propiedad, como apunta TRIAS FARGA (99); de que los medios económicos sean insuficientes para la total adquisición del suelo programado o para su urbanización, pues, si no se urbaniza con rapidez y vuelve al mercado en el supuesto de que su compra esté prevista para regularlo, claro está se agrava el problema que se trata de evitar, pues, es obvio, el endurecimiento de precios en este último.

#### B) Objetivos.

Como dice C. ABRAMS -loc. c. pág. 87 a 90- del estudio de la legislación comparada se deduce que los objetivos de la política de suelo son los mismos fundamentalmente en todos los países, las facultades que confieren las leyes a los gobiernos son análogas -- aunque la aplicación sea diferente. Las facultades reglamentarias o urbanísticas se han utilizado para alcanzar uno o varios de los objetivos siguientes: orientar el uso; impedir el mal uso; impedir el uso abusivo; reglamentar la no utilización; orientar la reutilización del suelo. Todo ello, traducido ya, en medida de política territorial concreta, da lugar a alcanzar objetivos mas específicos y cuyas prioridades son onra de las circunstancias de cada país y momento: controlar la especulación; suprimir tugurios; reunión de parcelas fragmentarias; ordenar los terrenos desordenados; descentralizar ciudades; construir viviendas; llevar industrias a las zonas ca rentes de ellas, etc.

En nuestra patria, los redactores de la LS, -PEREZ GONZALEZ, loc. c. pág. 477-78- indicaban como objetivos, el llegar a - obtener la mayor cantidad posible de suelo urbano, propiedad de los Ayuntamientos y la posibilidad por parte de éstos de transferir el mismo a la iniciativa particular, bien en dominio pleno o simplemente en derecho de superficie; establecer un sistema de valoraciones, que para ser justo haga prohibitivo el agio urbano; suscitar y promover la iniciativa particular utilizando sus esfuerzos en orden a la construcción y privándola de propósitos especulativos.

Posteriormente, --y con independencia de lo que pudiera ser el estudio de los objetivos de una ideal planificación urbanística del suelo nacional que es un problema más amplio-- las metas mínimas a que debe aspirar la política del suelo, según el Plan de --

Desarrollo, sintéticamente son: extirpación de la especulación y - como medios a utilizar para ello, el establecimiento y respeto a - los Planos, creación de reservas de suelo, y adopción de criterios para justiprecio; el respeto de plusvalías y cargas de urbanización de forma que de la actuación ordenadora no se deriven situaciones injustas; la promoción de formas de ordenación privada; mayor intensidad de las actuaciones urbanísticas que tengan como causa determinante el Plan Nacional de la Vivienda; establecimiento de acciones conjuntas del Estado y los Entes locales para la mejor ordenación territorial.

### C) Soluciones.

Examinados los fines de una política de suelo, vamos directamente, con la brevedad posible, a examinar las soluciones más importantes para conseguirlo, no sin destacar, la existencia de una serie ilimitada de formas posibles de actuación política sobre el suelo. (100)

a) La estatización, nacionalización, municipalización, socialización o colectivización del suelo urbano.

Ha constituido un paso importante la recepción de estos términos por el Derecho moderno y figuran en las Constituciones de muchos Estados, lo mismo en los que han adoptado un sistema económico colectivista o socialista que en los que no lo han hecho.

Intentando precisar esta nueva terminología, diremos - que la estatización o estatalización supone la transferencia de bienes al Estado.

La nacionalización, la transferencia a un Ente público no estatal -si es al Municipio, municipalización.

La socialización a una Comunidad de trabajo o de uso.

La colectivización, aún sin perfiles jurídicos definidos comprende y alude a todas las expresiones anteriores, al estimarse como tal, el paso de la propiedad o de la gestión -asunción- de gestión- de los recursos naturales o de los medios de producción o de la actividad económica al Estado o a los Entes públicos -menores que de él dependen o coactivamente a las comunidades de trabajo o consumo (101).

Debemos examinar las cuestiones previas que estas transferencias originan. Doctrinalmente, cuando hablamos de estos términos -especialmente de socialización o colectivización en sentido propio, entendemos referidas dichas locuciones a la constitución de una propiedad diversa de la propiedad pública y la propiedad privada, tradicionalmente entendidas. Hablamos de una propiedad co



lectiva no como de una forma de propiedad que actualmente existe, sino que tiene una posibilidad de venir, y, si viene, la socialización adquiere valor de concepto final o finalísticos, económico y social que es preciso explicar, lo cual está crizado de dificultades, pues se olude el decir como se realizará tal forma de propiedad colectiva; ni a quién o como se ha de atribuir el goce de las cosas transferidas; existe confusión al querer interpretar substancial y formalmente el fenómeno en sí mismo; la socialización o colectivización supone la negación de la estatización de los bienes a no ser que se diga que el Estado (y el término debe ser entendido en el sentido de Estado comunidad) adquiere la función de representante y titular formal de los bienes que serán gozados por la comunidad....

En cuanto a la forma de llevarla a efecto. ¿Cómo se hace? ¿se alcanzan estas transferencias de bienes en el marco de los procedimientos expropiatorios, preveyendo las indemnizaciones procedentes? ¿o se ignora el derecho de propiedad privada, dejándolo reducido a un nomen nudum que es lo que ocurre cuando no está prevista al disponer de los bienes ajenos la obligación de indemnizar?.

Si se siguen los procedimientos expropiatorios no existe otro problema que el de disponer de los fondos necesarios (102). Si esto no ocurre estamos, sencillamente, ante una confiscación - (103).

No consideramos digno de tener en cuenta los procedimientos confiscatorios, en cuanto a la obtención de suelo. Aparentemente, es la solución más cómoda. Que ello se puede hacer, es evidente. Se puede ignorar y hacer tabla rasa de las titularidades dominicales (104), pues depende del hecho de la setzung, de la posición (reconocimiento y garantía) por parte del Estado. Pero esta drástica medida, como dice SERRANO GUIRADO conduce inexorablemente a la lucha de todos contra todos, y esa es precisamente la situación prepolítica. Supone una auténtica negación de una política de suelo. Nacionalizar o socializar sin indemnización implica el acudir a procedimientos extremos fuera del orden normal de la política, Como subraya FUENTES SANCHIZ -en un estudio aún sin publicar- es candoroso suponer que una atribución pura y simple del suelo al Estado o a los Municipios puede ser un fenómeno independiente; se trata de un comunismo primitivo, desde luego - abandonado por las teorías e inexistente actualmente en la práctica en los países allende el telón de acero (105) y que constituye una forma tribal de vivir.

Descartada, por todos los motivos indicados, esta fórmula, ya dentro de un campo jurídico normal examinaremos las otras soluciones posibles a adoptar en la política de suelo.

b) Patrimonio municipal y estatal del suelo.

La idea principal que orienta la creación de estos patrimonios es el que puedan servir como reguladores de solares, pues al ser ofrecidos y lanzados a la venta en el momento y al precio adecuado los que los integren, se puede equilibrar el mercado. Esto es el pensamiento de la LS.

En la Exposición de Motivos, después de reconocer que la adquisición de todo el suelo necesario para todas las necesidades urbanísticas, mediante justa indemnización no está al alcance del país dice "... es, en cambio asequible a las Corporaciones locales paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores del mercado de solares.

Los regula, los Patrimonios Municipales del Suelo en los artículos 72 y siguientes, y destaca que tendrán por finalidad "prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reservas de terrenos de futura utilización (art. 72.2).

Resultando de este propósito es la obligación de constituir patrimonio municipal del suelo que se impone a los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y voluntariamente a cualquier otro que en ello tenga interés; la posibilidad de acudir a la expropiación, incluso de los terrenos, fuera del término municipal si los Ayuntamientos tuvieran reconocido un perímetro de influencia sobre él para el planeamiento urbanístico (106); el que los bienes de propios se afecten al patrimonio, cuando resulten incluidos en el Plan; el que los ingresos de la gestión urbanística se dediquen a la conservación del mismo; se dan normas que regulan las posibilidades de cesión de terrenos del mismo -arts. 152 a 156-; el que se pueda ceder el derecho de superficie -arts. 157 a 161-; la asignación de una cantidad presupuestaria fija para contribuir a su formación -art. 168-; la posibilidad de recibir subvenciones estatales para tal fin. Las facultades que los conceden para lograr estos objetivos los arts. 29, 39 y 40 del Reglamento de Solares de 5 de marzo de 1.964. (107).

La doctrina es unánime en reconocer la bondad de la constitución de estos patrimonios, como medio adecuado de la política de suelo. Así JORDANA DE POZAS, los considera como el "único remedio"; SERRANO GUIRADO destaca la función reguladora en el mercado de solares, desarrollo y expansión racional de la ciudad; FUENTES SANCHIZ recuerda que hay muchas formas indirectas de favorecer su constitución, entre ellas la de conceder un derecho de retracto a los municipios; ROMAY, estima de gran eficacia, constituir reservas de suelo a favor de los Entes públicos, y cita el caso de Esto colmo que dispone de reservas tan importantes como la superficie ocupada por la ciudad actual; GONZALEZ BERENGUER, estudia las ena-

jenaciones de este patrimonio y las posibilidades y horizontes que se ofrecen a través del art. 138 de la LS, en relación con el art. 174.1, 175 y 176.3, LRL, para la creación de sociedades y empresas de economía mixta, y agrega que si la enajenación se hace a particulares es aconsejable que no se persiga una finalidad lucrativa y recomienda que se utilicen formas consales con crédito médico, como ya indicaba, a mediados del siglo pasado Francisco CARDENAS (el dictamen de la Ponencia, presidida por él, que fué designada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas para contestar el informe pedido por el Gobierno a la misma por R.O. de 25 de febrero de 1.863, puede verse en C. MARTIN RETORTILLO: La LS, loc. c., págs. 192 y siguientes).

La doctrina al expresarse de esta forma comprende también el otro aspecto del mismo problema, que se centra en la patrimonialización por el Estado de superficies que sirvan de fondo regulador de mercado; el sistema es posible en España, actualmente, en virtud de la Ley y Reglamento del Patrimonio del Estado de 15 de abril y 5 de noviembre de 1.964.

Hemos de destacar, que al amparo de la legislación examinada -tanto municipal como estatal- ha surgido con un sentido "empresarial" las Gerencias de Urbanismo, sentido que es especialmente invocado en la Ley de 30 de junio de 1.959 creadora de la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda, que la estableció para la "preparación de suelo urbanizado requerido para las necesidades nacionales de edificación como la regulación del mercado de solares, obteniendo de los fondos disponibles el mayor rendimiento mediante su renovada inversión, dentro del ciclo más breve posible". (108).

En cuanto a la legislación extranjera, presenta análogas perspectivas en torno a la posibilidad de constitución de patrimonios municipales y estatales de suelo, medios para formarlos con la admisión de la expropiación, posibilidades de enajenación a particulares, etc. Veámoslo rápidamente.

En Alemania, la Ley de edificación o Ley del Suelo de 29 de junio de 1.960, establece un derecho de tanteo a favor de los Ayuntamientos para la adquisición de fincas cuando éstas están señaladas en los planos como zonas para las necesidades de la comunidad, zonas verdes, etc. y prevé la indemnización a favor de los titulares de derechos de adquisición que queden pospuestos por la preferencia de aquel derecho de tanteo.

En Francia, según Yves NICOLAS (109), la Ley de 6 de agosto de 1.953 ya había admitido la expropiación de terrenos por los Entes públicos y la posibilidad de que pudieran revenderse a los constructores, principios que han sido reafirmados en la Ordenanza de 23 de octubre de 1.958, estableciendo en sus artículos 41 a 43 las reglas de cesión de estos terrenos a las personas de dere-

cho público o privado susceptibles de ser beneficiarios. Se admite, igualmente, el derecho de tanteo.

En Italia, la obligatoriedad de constituir patrimonios municipales de suelo está establecida para los municipios mayores de 50.000 habitantes en la Ley de 10 de julio de 1.962 y se admite, igualmente, la expropiación y el derecho de tanteo. En la Ley de 5 de marzo de 1.963 -basada en el Proyecto SULLO- contiene interesantes disposiciones sobre esta materia que, en su día, merecieron destacadas observaciones de ANDREOLI y TESTA (110).

En cuanto al resto de las naciones, la tónica, como - hemos señalado, es que son numerosas las municipalidades que siguen una política de acumular terrenos en reserva para la realización de ordenaciones posteriores y ponerlos a disposición de la iniciativa privada. En la obra de C. ABRAMS -loc. c., pág. 105 a-110- pueden verse los datos sobre Suecia, Finlandia, Austria, Islas Filipinas, Turquía, la India, Israel, Noruega, etc. y la bibliografía sobre el tema.

### c) La acción fiscal.

Entre los medios tradicionalmente empleados para corrar el círculo en torno a la especulación del suelo está la utilización de la palanca fiscal en sus dos aspectos: El impositivo y el estimulante o de concesión de beneficios.

No vamos a estudiar la acción fiscal general urbanística, huelga el decirlo, pero sí vamos a señalar en una visión panorámica los medios legales puestos en juego en las dos facetas - indicadas, haciendo lagunas indicaciones del cómo y por qué han - fallado.

#### Aspecto impositivo.

Tienen esta consideración los medios autorizados por las LRL LRT y LS.

#### a') La imposición sobre las plus valías.

Debemos hacer una observación previa. Todo lo relacionado con ellas, donde ha conbrado trascendencia ha sido en la expropiación de la propiedad del bien que se ha plusvalorizado, - - pues los problemas de imputación y valoración cobran substancia específica y en torno a ellos existen las mayores polémicas y dificultades.

Aquí solo contemplaremos la imposición fiscal sobre - las mismas como uno de los medios de la política de suelo para poner un freno a la especulación.

A la consecuencia de este objetivo responde el Arbi- trio municipal de plus valía estricto "sensu" y la Tasa de equiva

loncia, como imposición sobre los incrementos de valor de las fincas rústicas y urbanas que, como novedad de imposición estatal, - ha visto la luz en la LRT.

Los primeros, tienen solera, no sólo en nuestra Patria (111) sino también, en los demás países, debiendo destacarse últimamente, la regulación de que han sido objeto en Italia (112) y están fundados, como dice MARIN TEJERIZO en la obligada aportación del propietario del terreno por el mejoramiento general de las condiciones del sector en que está emplazado y no por la realización de una obra concreta (113).

Su regulación está establecida en la LRL. El Arbitrio en los artículos 510 a 515. Alcanza hasta el 25% del valor del aumento (sin olvidar la posibilidad de recargos en la cuota que autoriza el artículo 181.1 c. de la LS, al que después aludiremos, la Tasa en el 516.

La distinción, compatibilidad y substantividad propia ha sido claramente establecida por la jurisprudencia que, igualmente, ha hecho otras precisiones de interés en esta materia (114).

El Impuesto sobre el aumento de valor de las fincas rústicas y urbanas está regulado en los artículos 156 a 163 inclusive, de la Ley de Reforma Tributaria. La Exposición de Motivos de la misma dice, claramente, que se basa en los precedentes del Arbitrio de plus valía; en el artículo 157 se evita la doble imposición, pues se declara previa y preferente la liquidación del Arbitrio municipal, por lo que se debe entender que el nuevo Impuesto sólo se aplicará a las fincas rústicas y urbanas del término municipal no calificadas como solares; estará sujeto el aumento de valor real -que se ponga de manifiesto en las transmisiones- (art. 156.1); el Impuesto no entrará en vigor hasta que lo acuerde el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda (art. 56.2); la base imponible es el aumento producido entre la fecha de la última adquisición, a título oneroso y la fecha de la transmisión -que de origen el devengo, siempre que entre una y otra, medie un plazo no inferior a 3 años y sin que, en ningún caso, puedan computarse más de 30, (art. 161 p. 1º); sólo se gravan las plus valías realmente producidas, eliminando las puramente monetarias -originadas por los movimientos de los precios (art. 63.3) (115); -se deduce en la fijación del valor actual los incrementos debidos a los propietarios y el importe de las contribuciones especiales- (art. 161 p. 3º) (116).

Debemos destacar que el nuevo Impuesto no se limita al campo de la plus valía -urbanísticamente hablando- sino que comprende cualquier incremento de valor por cualquier causa, pues lo que se pretende, según la Exposición de Motivos es una corrección importante "a las ganancias especulativas de carácter inmobiliario", que hasta ahora no habían tenido el adecuado reflejo tributario.

Ello, nos inclina a pensar que estamos ante un medio de acción más general, dentro de la actuación fiscal, como orientadora de la política de suelo al que se llama por la doctrina Impuesto de compensación inmobiliaria, pues se corrigen fiscalmente los beneficios de cualquier origen, no sólo del suelo urbano sino, también de toda la propiedad, por la creencia de que toda la propiedad debe contribuir a las cargas generales o bien a la financiación de las indemnizaciones para que la comunidad pueda obtener el suelo necesario.

Como consideración general a estas imposiciones sobre las plus valías, deducidas de la experiencia -de la imposición municipal, claro está, pues la estatal no ha sido puesta en práctica aún- tenemos que decir que han sido las únicas con traducción práctica importante pero que desgraciadamente -dada la tensión - provocada por la demanda de suelo- hoy no son más que un elemento a sumar en el aumento del valor de los solares, ya que el comprador, esta es la realidad, carga con todas estas consecuencias.

b') Estimación en la base imponible a los efectos de contribución urbana del indebido aprovechamiento del suelo.

Es otra medida que ha de fomentar la construcción y - el máximo aprovechamiento del suelo, cuando sea una realidad. Nos estamos refiriendo a lo dispuesto en el artículo 30 de la LRP, - que considera el valor catastral de los bienes sujetos a contribución urbana integrado por los valores del suelo y de las construcciones. Pues bien, a la suma resultante se le aplica un índice que atiende a los casos en que las construcciones no correspondan al - aprovechamiento más idóneo.

Entre los medios autorizados por la LS, figuran:

c') Canon de urbanización.

Es la forma de dar una traducción práctica a la aportación de los interesados a la obra urbanizadora. Está establecido en los artículos 67.3 y 114 y concordantes de la LS y cuyo carácter concreta el artículo 12 del Decreto de 13 de febrero de 1.948.

Se aplica normalmente en Madrid, pero carece de una regulación adecuada, aunque el número de recursos no es elevado, lo que implica cierta aceptación. En Barcelona está previsto, en su legislación especial, y su experiencia será interesante.

d') Arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente.

Se establece en los artículos 162 a 164. Va dirigido a "fomentar la edificación con arreglo a los Planes de Ordenación" y autoriza a los Ayuntamientos para imponer dicho Arbitrio sobre los solares situados en el casco de la población, las construcciones

nos paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas -así creemos- que debe interpretarse el artículo 162.1, pese a su defectuosa redacción- y los edificios de altura insuficiente, respecto a la permitida y que sea normal en el sector.

Teóricamente, la tramitación es sencilla: El Ayuntamiento lo acuerda y aprueba simultáneamente la Ordenanza y la Tarifa y debe esperar para su ejecución a que se aprueben, una vez elevadas las mismas, por la Comisión Provincial de Urbanismo.

El Arbitrio no se aplica, quizá, por estar sin reglamentar, quizá, la Ordenanza habría de ser tan compleja como minuciosa, quizá, porque se carece de experiencia.

Es de esperar que estas dificultades se salven porque su aplicación supondría un duro golpe para la especulación de solares.

c') Arbitrios municipales de ordenación urbanística y sobre solares sin edificar.

A ellos están afectos los terrenos sin edificar enclavados en polígonos de planeamiento.

Según el artículo 184 de la LS, el Arbitrio de ordenación urbanística se gradúa en dos periodos, a los que alude respectivamente los artículos 185 y 186, y es compatible con los demás arbitrios y recargos que autorice la Ley de Régimen Local, según indica el mencionado artículo 184.3.

En el segundo periodo -artículo 184.2, 2º y 186.1- el Arbitrio sobre ordenación urbanística se transforma en Arbitrio sobre solares sin edificar, con la aplicación de las normas establecidas para el mismo, en la LRL, excepto el tipo de gravamen que será progresivo, pues no trata solamente de imponer un arbitrio sino de llegar a edificar en un plazo perentorio.

O sea que, como dice GONZALES BERENGUER -loc. cit., págs 335-37- los arbitrios sobre ordenación urbanística, en su primer periodo, -desde la aprobación del Plan parcial hasta la completación de las obras de urbanización que afectan a cada finca y sobre solares sin edificar, son cosas completamente diferentes- ya que el primero es un arbitrio que el Ayuntamiento va a percibir por el sólo hecho de la aprobación del Plan parcial.

Frente a ello, aparece el segundo periodo -a partir de la terminación de la obra urbanística hasta que se otorga la licencia de edificación- del Arbitrio sobre ordenación urbanística o Arbitrio de solares sin edificar, esta vez si se trata de cosas absolutamente equivalentes, que sólo puede cobrarlo el Ayuntamiento cuando el terreno se ha convertido en un solar por obra de

la labor urbanizadora (117). En este segundo período ha de actuar con lo dispuesto en los artículos 499 a 509 de la LRL, salvo el tipo de gravamen que será progresivo, pues la LS ha derogado el artículo 502 de la Ley citada.

La única incompatibilidad real con el gravamen municipal progresivo es que es incompatible con el recargo del 4% que autoriza el artículo 186.2 de la LS.

Tal vez por no hacer antipático el planeamiento el Arbitrio municipal sobre ordenación urbanística no se ha aplicado. FUENTES SANCHIZ, últ. loc. c., dice que no sabe por qué extraña razón, algo tan importante como la aprobación de un Plan parcial ha de llevar consigo una carga fiscal; no cabe aliciente mayor para que no se aprueben dichos Planes.

f') Arbitrios sobre el aumento de volumen.

Es una innovación de la LS, que parece responden al criterio de poner cortapisas a los aumentos de volumen que pudieran obtenerse por la modificación del planeamiento.

El artículo 187 encarga a los Ayuntamientos que establezcan un Arbitrio con dicho título para obtener algún resultado práctico de la modificación. La base será el valor del exceso de volumen autorizado y el tipo "no excederá del 2% en los terrenos rústicos, del 3% en los de reserva urbana, del 5% en los que estén sin urbanizar ni del 8% en los urbanizados".

Coincidimos con FUENTES SANCHIZ, en lamentar lo esquemático que fué la Ley al no prever nada sobre aprobación de Ordenanzas y Tarifas; ni siquiera se deduce si se trata de un impuesto de tracto, que se devengue anualmente, o más bien, como parece, es una especie de tasa por dispensa de Ley que se devenga por una sola vez. Tampoco se señala cómo hay que determinar la base.

Así montado ha ocurrido lo que cabía esperar: Que no se aplica. Y en último término más bien parece un aliciente para obtener más plantas que una limitación para los solicitantes.

g') Recargo extraordinario y temporal en Contribución Territorial.

El artículo 188.1 b) concedió a los Ayuntamientos un recargo extraordinario durante 25 años, del 4% sobre los líquidos imponibles base de la Contribución Territorial sobre riqueza urbana, correspondiente a los edificios en polígonos de nueva urbanización. No constituye ningún acicate para construir.

h') Recargo sobre el plus valía.



Ya hemos aludido a él. Se establece en el artículo 188.1 c) un recargo del 25% sobre la cuota del arbitrio de plus valia para las fincas incluidas en el Registro de edificación forzosa. Su eficacia depende de que realmente se aplique el procedimiento de -- edificación forzosa porque si no sus efectos son contraproducentes.

Aspecto estimulante o de concesión de beneficios.

Los beneficios fiscales figuran tradicional y actualmente en el cuadro de los medios empleados en todos los países para regular el mercado de solares.

En el nuestro, se iniciaron con las Leyes de Ensanche -26 de julio de 1.892, art. 28 y su Regto. de 31 de mayo de 1.893, arts. 41 y 42-; y la de Mejora Saneamiento y Reforma Interior -18 de marzo de 1.895, arts. 13, 14 y 15 y su Regto. 15 de noviembre de 1.896, arts. 14 a 22-, que establecieron importantes exenciones y bonificaciones tributarias.

La Ley "Castellana" (118) de 3 de diciembre de 1.953, - mejoró el régimen de desgravación y simplificó conceptos y trámites.

La citada Ley anunciaba, en este aspecto, "medidas de mayor alcance" que figurarían en la Ley del Suelo en aquellas fechas - en estudio por parte del Gobierno. Efectivamente, la citada Ley en sus artículos 189 a 193 prevé los distintos supuestos de exenciones y reducciones tributarias.

Las disposiciones de estas dos Leyes han sido afectadas, de una manera directa, por la Ley de Reforma del Sistema Tributario y, en sus aspectos concretos por la Ley del Impuesto de Derechos Reales -21 de marzo de 1.958 y Regto. del 15 de enero de 1.959-; la Ley de Reforma de las Haciendas Locales -24 de diciembre 1.962-; y la legislación del Plan de Desarrollo -fundamentalmente Ley de 28 de diciembre de 1.963, Decreto de 30 de enero de 1.964 y Orden de la Presidencia del Gobierno de 1 de octubre del mismo año-.

Vamos a intentar concretar el contenido de todas las disposiciones citadas aludiendo lo menos posible a las continuas referencias y reenvíos que en la maraña legislativa expuesta son necesarios, y, destacando, sólo la preferencia en la aplicación de la LRT, por las siguientes razones: porque según su artículo 242 la Ley rige desde el 1 de julio de 1.964; porque según su artículo 183.2 no hay más exenciones y bonificaciones que en las que en ella se establecen; porque debido a ello se han tenido que adaptar a la misma - por Decreto de 3 de diciembre de 1.964, el texto refundido y revisado de la legislación de viviendas de protección oficial aprobado por Decreto de 24 de julio de 1.963.

En el resumen legislativo nuestra labor ha sido facilitada por las aportaciones anteriores de FUENTES SANCHIZ (119).

a') Exención directa a los edificios.

En la "Ley Castellana" los edificios de nueva planta que se construyan en Sectores o polígonos determinados por los correspondientes Decretos gozan durante 20 años de la exención de Contribución Territorial Urbana por la diferencia entre lo que se pagaba por la finca antes de su construcción y lo que correspondría pagar por el edificio. Gozan también de exención de derechos de licencia de edificación y de arbitrios que gravan los materiales de construcción y la apertura y primer destino de los edificios y que deberían cobrar los Ayuntamientos. (Arts. 1º de la Ley de 3 de diciembre de 1.953 y 13 de la de 18 de marzo de 1.895).

En la Ley del Suelo no se aplican directamente los beneficios en dicho supuesto aunque por el artículo 192 cabe dictar Decretos especiales que los concedan.

b') Exención indirecta a los urbanizadores.

En "Ley Castellana", por aplicación del artículo 3º en relación con el 28 de la Ley de 28 de julio de 1.892, podrían aplicárseles los siguientes beneficios que todavía no ha concedido ningún Decreto especial y por lo tanto han carecido de virtualidad práctica:

A los urbanizadores que cedan todos los terrenos necesarios y satisfagan todos los gastos de la urbanización se les condonaría toda la contribución territorial y recargos municipales ordinarios y extraordinarios por el tiempo y en la forma que la disposición especial determinara;

a los urbanizadores que cedieran todos los terrenos y costearan algunos servicios se les podía conceder exención de los recargos municipales;

si sólo cedían la mitad del terreno necesario para abrir una vía pública, podían obtener condonación del recargo extraordinario.

Conforme a la Ley del Suelo los urbanizadores que cedan el terreno necesario y sufraguen los gastos de urbanización tienen derecho: al 80% de las Cuotas de la Contribución Territorial Urbana y Arbitrios locales, ordinarios y extraordinarios que recaigan sobre la edificación, si se trata de nueva urbanización. Si se trata de proyectos de "reforma interior" el beneficio consiste en la diferencia entre la contribución que se pagará anteriormente y la que corresponda por el edificio, y en los arbitrios y tasas municipales como en el caso anterior (artículos 189 y 190). Si sólo se ejecutan las obras o anticipan los gastos particulares, los urbanizadores tendrán derecho a percibir las cuotas en la "proporción correspondiente" (artículo 189-2).

El plazo de goce en la Ley del Suelo es un mínimo de diez años automático, ampliable a veinticinco años si hay desproporción, —que no concreta—, entre el costo de las obras y el valor de los tributos. En los proyectos de "reforma interior" la ampliación está supeditada a la renuncia a percibir indemnización por el valor de los antiguos edificios que hubieren de demolerse, o a que los urbanizadores tomen a su cargo la adquisición y pago de los mismos.

Las exenciones de la Ley del Suelo son compatibles con las otorgadas por la construcción de viviendas de protección oficial y pueden ser hechas efectivas sucesivamente y llegar, por — tanto, hasta los cuarenta y cinco años (artículo 189-3).

c') Beneficios en los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

La redacción del artículo 193 de la Ley del Suelo fué como decíamos, casi inmediatamente sustituida por la nueva legislación del antiguo Impuesto de Derechos Reales y actualmente por la de Reforma del Sistema Tributario. Veámos, en síntesis, cual es la situación ahora.

La Ley 41 de 11 de junio de 1.964 concede exención — del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales "inter vivos", (artículo 146-32) a las transmisiones de terrenos para incorporación al patrimonio municipal del suelo, superficies viales, parques y jardines públicos y, entre otras, a las cesiones obligatorias que, en cumplimiento de disposición legal, se efectúen para fines de carácter social; (nº 33) las transmisiones de fincas a favor de los Ayuntamientos en virtud de procedimiento de edificación forzosa; (nº 34) adjudicación de terrenos en pago de indemnizaciones por expropiación o de la contribución de los propietarios a los gastos de urbanización conforme a la Ley del Suelo; (nº 35) las transmisiones a favor de particulares en virtud del procedimiento de enajenación forzosa, siempre que siendo segundas o posteriores se justifique el pago por las anteriores y que se construya en tiempo y conforme al proyecto; (nº 36) las transmisiones que por expropiación forzosa a que se refiere el artículo 121 de la Ley del Suelo, se verifiquen a favor de personas privadas, siempre que se acredite la autorización y en su caso la edificación en tiempo y forma; (nº 37) la primera transmisión de terrenos que por el sistema de compensación realicen las Juntas; (38) la primera transmisión de edificios, por bloques o separadamente por viviendas, construidos en polígonos de nueva urbanización o reforma interior cuando no se hubiere terminado la construcción o se efectuase dentro de los tres primeros años desde la terminación del edificio; (nº 39) las enajenaciones a que dieran lugar las parcelaciones y reparcelaciones declaradas obligatorias por los Ayuntamientos u otros Organos urbanísticos; (nº 53) la constitución, modificación y extinción de servidumbres conforme a la Ley del Suelo.

La misma Ley en su artículo 147, primero d) concede reducción de un 75% en la constitución de préstamos, hipotecarios o nó, y la emisión de obligaciones, cuyo total importe se invierta en la urbanización o construcción de edificios, en polígonos o manzanas de nueva urbanización o reforma interior, así como los actos de cancelación de los mismos y la amortización de las obligaciones, acreditándose la finalidad, y en su día el cumplimiento de las condiciones impuestas, por certificación del Organismo Urbanístico competente.

En cuanto a los Actos Jurídicos Documentados el artículo 165-dos-décimoquinto, declara exentos los documentos públicos de parcelación y reparcelación obligatorias; el décimosexto, los de enajonación, segregación, agrupación, agregación y división de terrenos, subrogación y cancelación de derechos para parcelaciones y reparcelaciones obligatorias; el decimoséptimo los documentos de constitución, modificación y cancelación de préstamos, hipotecarios o no de emisión de obligaciones cuyo total importe se invierta en la urbanización o construcción de edificios en polígonos o manzanas de nueva urbanización o reforma interior, así como los otorgados para formalizar los contratos de obras con los mismos fines.

d') Exención de arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos (plus-valía).

El artículo 520-1-f) de la Ley de Régimen Local, texto articulado de 24 de junio de 1.955, concede la exención del arbitrio a "las primeras transmisiones de solares resultantes de las obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones". Debe tenerse en cuenta que la terminología empleada responde al período anterior a la Ley del Suelo y a la definición de "solar" del artículo 499 de la Ley de Régimen Local. Unificado el régimen de proyectos de "nueva urbanización" y de "reforma interior" en la Ley del Suelo hay base para sostener que la exención del plus-valía abarca ambas y en todo el territorio nacional, ya que a todo él se aplica ahora la legislación urbanística que en un principio se fijó sólo en las "grandes poblaciones".

Y el artículo 521-2 de dicha Ley concede una reducción del noventa por ciento a las transmisiones "de terrenos o solares adquiridos para la construcción de viviendas protegidas cuando en el documento público de adquisición se haga constar este destino", aplazándose la liquidación por seis meses hasta que los interesados justifiquen aquella condición.

e') Exenciones fiscales y contribuciones especiales.

En la "Ley Castellana", -disposición adicional cuarta-, se determina que los beneficios tributarios concedidos por la misma, no alcanzan a las obligaciones impositivas derivadas -

de "contribuciones especiales". La Ley del Suelo no contiene norma semejante, pero se deduce el mismo resultado del artículo 183 que define las citadas imposiciones como consecuencia de "obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento (que) - beneficiasen especialmente a personas o clases (sic) determinadas o se provocaron de un modo especial por las mismas". Se declara, además, que no rigen las limitaciones cuantitativas señaladas - por el artículo 470 de la Ley de Régimen Local; y en su lugar se señala el tope general del "noventa por ciento del costo total, - con carácter uniforme". Puede afirmar, por tanto, que las exen- ciones no alcanzan a las contribuciones especiales.

Como resumen del estudio de los medios de acción fis- cal, en sus dos aspectos, diremos que las opiniones se dividen - al considerar si estas medidas repercuten realmente en sentido - favorable en el mercado de solares al provocar una mejoría en el precio de los mismos, o si constituyen un incentivo más para los especuladores, lo que desgraciadamente ocurre con frecuencia. No obstante, lo que es innegable es que los presupuestos lógicos de tales medidas son acertados, pues en circunstancias normales de- ben aumentar la actividad urbanizadora y de edificación, lo que - hará incrementar la oferta y disminuir el precio. Dada la doble- posibilidad señalada, lo aconsejable es no considerar estos me- dios aisladamente. Estudiar la oportunidad de su empleo. En la - acción conjunta contra la especulación observar la realidad siem- pre fluida y rectificar cuantas veces sea preciso por las modifi- caciones en la misma o por los posibles errores al emplearlos. - Todo ello es necesario y conveniente si se sabe hacer sin crear - una inseguridad jurídica permanente que los cambios, sobre los - mismos, sometidos al tobogan de las modificaciones, origina.

d) La edificación forzosa, la reedificación y el Re- gistro de solares.

Con palabras de las exposiciones de motivos de las - leyes de solares y del suelo, diremos que el grave problema de - la vivienda se ve dificultado por muchos obstáculos entre los - que destacan el que los solares no cumplan su destino natural de - ser y constituir el soporte de las edificaciones. La retención - indefinida sin construir, es contraria a ese su objeto inammente, y origina resultados antieconómicos en la prestación de todos los servicios públicos.

Si estos ocurre con los solares propiamente dichos - algo análogo sucede con la necesidad de reconstruir las vivien- das envejecidas, las carentes de servicios, las gravemente anti- estéticas, lo que exige la renovación de los viejos cascos para - impedir el suburbio en la ciudad y en cualquier caso la utiliza- ción al menor rendimiento del suelo ocupado.

El que esto ocurra -tanto en los solares como en las fincas que se los equiparan- en la mayor parte de los casos se debe al principio especulativo de que edifiquen los demás, con las ventajas económicas que la demora en la edificación o reconstrucción produce a los propietarios.

Por ello, las medidas legislativas tomadas a este tenor, como dice la sentencia de 10 de octubre de 1.963, responden a las finalidades de evitar la especulación, construir viviendas y renovar las poblaciones.

Las citadas medidas, son conocidas en su nucleización, bajo la denominación con que las definió BALLBE, de legislación antisolaros, en las que juega un papel importante el Registro de solares.

Está constituida por la Ley de Solares y su Regto. -15 de mayo de 1.945 y 23 de mayo de 1.947-; la LS, -S. 1. C. 1. T. 4, arts. 142 a 151-; la Ley de Valoraciones -21 de junio de 1.962, art. 4º-; el Regto. de Edificación Forzosa y Registro de Solares -4 de marzo de 1.954-, y la Orden del Ministerio de la Vivienda de 2 de julio del mismo año (120).

Sin poder detenerse en un análisis extenso, sí debemos destacar que los autores del nuevo Reglamento, aspiran a lograr, subsanando las causas que son conocidas -habilidades dilatorias en el deber de edificar al amparo del derecho de retención- que se llega a resultados distintos de los que puso de manifiesto la encuesta realizada en 1.962 por el Ministerio de la Vivienda - en la que se acusó y pudo comprobarse que la legislación de solares no había sido aplicada y el Reglamento Municipal de Solares no había cumplido los objetivos que aconsejaron su establecimiento.

Igualmente, destacamos, la abundante aportación doctrinal a que la legislación que comentamos ha dado lugar (121).

#### a') La obligación de edificar.

Había sido establecida en la Ley de Solares y ratificada en la LS, pero la falta del adecuado montaje punitivo -art. 142 de la última- al carecer de sanción, prácticamente habían del mismo una pura obligación nominal.

Ante esta realidad la Ley de 21 de julio de 1.962 en su artículo 4º ordenó que la declaración de incumplimiento en la obligación de edificar, produjera inmediatamente la apertura de la enajenación forzosa, a la que se calificó de carga real de la finca.

Posteriormente, el nuevo Reglamento establece el sistema de sanciones y aunque "no se trata de ningún instrumento mágico para resolver los problemas" -como dicen sus autores en el preámbulo-, empleado adecuadamente se puede tener con él un instrumento -que se hacía necesario a estos fines.

Lo que se sigue discutiendo después de su publicación es la naturaleza jurídica de esta "obligación de edificar". Según GONZALEZ PEREZ, es muy discutible, pese a la disposición terminante del Reglamento que estamos ante una obligación propiamente dicha "Estamos ante facultad, cuyo no ejercicio, reporta al titular determinados resultados perjudiciales y esto es lo que en técnica jurídica se llama carga -y citando a GUASP- la carga es meramente la consideración del resultado perjudicial que se produce por la falta de ejercicio de un derecho subjetivo" (112).

Se precisa en el Reglamento como debe establecerse la obligación de edificar. Los propietarios de los inmuebles relacionados en el artículo 5º deberán edificarlos en los plazos determinados en los Planes, Proyectos de urbanización o expropiación, Programas de actuación o Acuerdos de interés inmediato. La obligación de edificar se deduce de las Normas subsidiarias, para el cómputo de los plazos del artículo 42 de la LS, se hará constar la concurrencia de las circunstancias exigidas en el expediente que, en su caso, se instruya para sancionar el incumplimiento -art. 1 Regto.

Los Planes parciales -lo mismo se ha ordenado posteriormente para los de los Centros y Zonas de interés turístico- contendrán las oportunas normas sobre plazos de edificación de los solares afectados por los mismos. En los Programas de actuación para un período de 5 años -arts. 9, 38 y 107 de la LS- se contendrán también las oportunas determinaciones sobre dichos plazos -arts. - 2º Regto.-

Deben adoptarse por los Ayuntamientos las declaraciones de edificación forzosa de interés inmediato de edificación, en ellas se concretarán los plazos de edificación de las fincas incluidas en los polígonos y manzanas, y los acuerdos -art. 12 de la LS- determinarán en forma clara y concreta las fincas afectadas, plazos concedidos y condiciones que, en su caso, se impusieran. Estas declaraciones han de referirse a las necesidades previsibles en los 5 años siguientes. Son de formulación obligatoria -art. 3º Regto.

La nueva edificación de las fincas en que existieren -construcciones paralizadas, etc. deberá emprenderse dentro del plazo de 2 años desde la notificación del acuerdo de la finca en el Registro -art. 4º Regto.

b') La obligación de reedificar.

La legislación antisolaros comprendió enseguida que limitar su acción al solar (123) era minimizar los objetivos a conse

guir, por ello la obligación de edificar se extiende a las fincas a las que se las da la consideración legal de solares por el artículo 143.3 de la LS, y 5 del Regto., -preocupándose este último de reflejar en su redacción las matizaciones jurisprudenciales en cuestiones tan espinosas- u otras normas legales, o sea:

Las fincas que existen construcciones paralizadas en ellas. -Art. 143.3 LS, y Art. 5.2 Regto.

Las edificaciones ruinosas. -Art. 142.2 y 170 LS, y Art. 5.3 Regto.- (124).

Las edificaciones derruidas. -Art. 142.2 LS, y Art. 5.3 Regto.

Las edificaciones inadecuadas. -Art. 142.2 LS, y Art. 5.5 Regto.- (125).

Las construcciones clandestinas en la forma que las define el Decreto de 11 de junio de 1.964.

Los terrenos a que alude el artículo 21 apartado f) de la Ley de 28 de diciembre de 1.963.

El problema quizá más interesante que esta obligación de reconstruir, presentan es el compaginar los derechos de los propietarios con el derecho de retorno de los arrendatarios de viviendas o locales de negocios, el cual les es negado, y la ejecución se lleva a cabo por los trámites administrativos, sin intervenir la Autoridad Judicial (126).

c') El Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa.

Fué creado con fines informativos por la Ley de Solares y con este carácter continuó en la LS. De hecho no funcionó.- En el nuevo Reglamento se le considera como elemento básico. Se ha enlazado con el Registro de la Propiedad. Se lleva por los Ayuntamientos y en algunos casos por subrogación por la Comisión Provincial de Urbanismo. Sólo es obligatorio para los demás de 20.000 habitantes -tengan o no aprobado el Plan General de Ordenación Urbana- a los que tengan este Plan sea cualquiera su número de habitantes, y a los que así se acuerde por Decreto.

El acuerdo que obliga a edificar los solares o fincas, da lugar a su inclusión en el mismo -Art. 142 LS, y Art. 9 Regto.- con los que puede conocerse las fincas que están sometidas a edificación forzosa y los plazos (127) para llevarla a efecto, pues el Regto. es público -art. 12.1 Regto.



Del expediente para lograr la inclusión tratan los artículos 13 al 17 -del Reglamento en los cuales, entre otras cosas,- se estableció la posibilidad de solicitarla por cualquier persona u organismo urbanístico y éstos últimos pueden hacerlo, bien por sí o a instancia de otro organismo público, y pueden requerir al Ayuntamiento para que incoe el expediente subrogándose en su competencia si el requerimiento no es atendido debidamente.

La inclusión se hace constar en el Registro de la Propiedad, estableciéndose en los artículos 18 y 19 del Reglamento.

El artículo 20 del mismo, de importancia modular, determina que si se llega a la enajenación forzosa por incumplir el deber de edificar, la subasta ha de hacerse por el "valor urbanístico" -determinado por el artículo 145 de la LS,- que en el expediente de inclusión de una finca en el Registro, la Administración ha de fijar previamente. Lo escueto de la normativa, ha suscitado dudas continuas que alcanzan, incluso, a la posibilidad de aplicación (128).

Otras disposiciones del Reglamento han previsto la posibilidad de conceder prórrogas del plazo de edificación, y también el señalamiento de plazos especiales en los supuestos de reserva de solares para determinadas empresas, Corporaciones de Derecho Público, y algunas situaciones como las de grandes urbanizaciones.

Incumplida la obligación de edificar y hecha constar en el Registro de la Propiedad el acuerdo que declare la finca en situación de enajenación forzosa, ésta se lleva a cabo por un doble procedimiento el ya inserto en la Ley del Suelo, cuyas dificultades intrínsecas, tal vez sean, en muchos casos insalvables, y otro más fácil, corto y eficaz que se encomienda a los Notarios y que resolverá los obstáculos que a veces surgían de la titularidad de las fincas.

Antes de anunciarse la subasta cualquier persona puede solicitar del Ayuntamiento la adquisición de la finca. También puede adquirirla la Corporación Municipal con destino al Patrimonio Municipal del Suelo para enajenarla. Si fallan las provisiones de enajenación la finca queda en situación permanente de venta forzosa, lo que se publica en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda.

Las disposiciones del Reglamento no son de aplicación a los inmuebles exceptuados -art. 6º o exclusión -art. 7º.

- c) Enunciación de otras técnicas de acción sobre el suelo.

En la apretada síntesis, se vé la posibilidad de otros procedimientos y medidas tales como:

Las que procuran el pago anticipado de las obras de urbanización -art. 123 de la Ley alemana del Suelo.

Las reservas de terrenos en zonas de urbanización — preferente (129).

Las asociaciones de propietarios y otros interesados en las operaciones tendentes a proporcionar terrenos a los constructores sin transferirles la propiedad. (130)

Las prohibiciones de ventas de solares.

Las diversas modalidades que pueden derivarse de la utilización del ahorro de los particulares y del crédito público, etc. etc.

Todas constituyen otras tantas medidas orientadas a fines antiespeculativos y procedimientos más o menos indirectos de buscar una normalidad en la economía del suelo y el que pueda actuar su destino y su uso conforme a los Planes (131).

Todos y cualquiera de los medios, procedimientos y técnicas de la política de suelo, destacan con luz propia la utilización de la expropiación, cuyo estudio constituye el objeto principal de este trabajo.

### 2.3. Idoneidad.

Al decir de nuestra Real Academia "idoneidad" es "calidad de idóneo", e idóneo es algo "que tiene disposición y suficiencia para una cosa".

La Administración es la que a través de los Planes y normas urbanísticas determine cuál es, a su juicio, el suelo que tiene mejor disposición o suficiencia para alcanzar los objetivos de la política del suelo.

Asimismo, es ella la que acuerda que obligaciones o deberes debe soportar el suelo edificado, los inmuebles que integran la ciudad en función del mejor servicio a la ordenanza conv vi encia.

Todas estas medidas que van desde la pérdida de la propiedad del suelo hasta las obligaciones de hacer y las servidumbres en terrenos e inmuebles, según los casos, dan una configuración específica a la propiedad, por su peculiar carácter de propiedad urbana. Dada la importancia de las determinaciones que

implanta las medidas señaladas se viene exigiendo, tradicionalmente, el que se solomnicen adecuadamente. Que los Planes y normas urbanísticas que constituyen el a priori elemental y básico habilitante no se puedan producir sin las debidas garantías para los propietarios.

La posibilidad de actuación sin Planes precios -que - en algún caso excepcional puede darse, como veremos en su momento- requiere una disposición legal específica del mayor rango apoyada en fuertes razones justificativas.

A) El régimen de los Planes de urbanismo como legitimadores de las medidas necesarias sobre el suelo.

a) Terminología y concepto.

No contiene la LS, ni en su exposición de motivos- ni en el título 1º -éste último específicamente dedicado al "planeamiento urbanístico" una definición de Plan urbanístico, pues - se limita a indicar el contenido de cada una de las clases de planes que establece.

No nos presta mayor ayuda la Real Academia, pues no - hace una distinción precisa entre "Plan" y "Proyecto", dualidad - que no puede ser más confusa y que tampoco han logrado superar los textos legales como señala ORTOLA (132), lo que da lugar a continuas decisiones jurisprudenciales en las cuales se intenta valorar y fijar el alcance de estas expresiones terminológicas y de - otras que les son análogas -"avances de Plan", "anteproyectos parciales", "propuestas de alineaciones", "zonificaciones", etc. de tanta importancia en materia urbanística, pues no se trata de cuestiones puramente académicas, sino que han dado lugar a litigios- del mayor interés jurídico y económico precisamente por el valor legitimante que se intenta dar a estas expresiones para actuar sobre el suelo.

Nuestra doctrina no se arriesga a dar un concepto del Plan urbanístico, quizá, por considerar de más interés la necesidad, en general, de la existencia de los Planes derivada de la singularidad del hombre como ser racional (133) su absoluta necesidad, en particular, en materia urbanística, indicando la conveniencia de la participación y colaboración ciudadana en su formulación (134), y, como la sociedad de masas, por sus propias estructuras, exige un planeamiento total, necesario y masivo de sus problemas (135).

Compartimos esta forma de pensar, pues cualquier intento de definirlo, siguiendo por ejemplo a ROSILLION o a WAMBSGANZ- (136) adolecería de la increción que va implícita por tratarse de un concepto institucional que vivifica todo el urbanismo el cual, a su vez, se presta a todas las generalizaciones por amplias que sean.

b) Naturaleza jurídica.

Podemos deducirla de las características y requisitos que se exigen a los planes urbanísticos para ser válidos en Derecho.

Son actos de destinatario general, lo que los diferencia de las Ordenanzas y de las Licencias o si se prefieren disposiciones administrativas de carácter general (137).

Son actos jurídicos y no cabe pensar en un Plan sin unas previstas bases jurídicas que le sirvan de fundamento y como ha dicho algún autor (138) aun constituyendo un proceso integrado por actos de diferente naturaleza que, sin perjuicio de ser susceptibles de una consideración aislada, deben ser valorados en la sucesión continuada e inescindible que ofrece la unidad de proceso y de resultado.

Los efectos que supone para el Derecho privado, son básicos, porque en función de su existencia o inexistencia se configuran de forma distinta y con resultados diferentes la clasificación de los bienes inmuebles, su valor, el contenido y las facultades del derecho de propiedad, etc.

En principio, todo el planeamiento urbanístico es de "orden público" y no cabe alegar contra él derechos adquiridos -- (139).

Ese mismo carácter de "orden público" hace que sean actos formales en su promoción, ejecución, revisión o modificación, o interpretación concediéndose una acción popular para velar por el procedimiento observado (140).

Sus requisitos son: La obligatoriedad, la publicidad y la estabilidad.

Tienen, normalmente, los acordados a la LS, vigencia indefinida pero pueden ser revisados. En cambio, los establecidos en leyes especiales, por el contrario, normalmente, se autolimitan en el tiempo.

Son **vinculantes**. Fijan la relación jurídica, lo mismo para la Administración que para el administrado. Los dos conocen de antemano que han de sujetarse a la norma que el Plan impone. El administrado ha de ceñirse a él pero no ignora que la Administración no puede rebasar ni ir más lejos de lo que el propio Plan autorice.

Si bien -incluso desde un ángulo histórico parece que la ordenación obligatoria del suelo se nos presenta en forma de restricción, los Planes suelen establecer beneficios tendentes a --

fomentar y coadyuvar con la iniciativa privada para la mejor ejecución de los mismos.

c) Clases de Planes.

A la vista de los artículos 6, 11, 12, 13 y 25 de la LS, podemos decir que por su ámbito, existen dos grandes grupos: Los Planes territoriales y los especiales.

Dentro del primero se comprende el Plan nacional, los Planes provinciales y municipales, admitiéndose la posibilidad de la existencia de Planes comarcales y calificando la Ley de "reforma interior" aquellos que no comprenden la totalidad de un Municipio.

El planeamiento municipal y comarcal se desarrollará en planes generales y parciales de ordenación y proyectos de urbanización destinados a la ejecución de aquellos.

Con independencia, del artículo 52 en relación con el 121, se saca la consecuencia de que merecen igual consideración legal que los planes, los polígonos de expropiación.

En el artículo 25 se admite la posibilidad de Planes conjuntos cuando afecten a las necesidades de dos o más municipios enmarcados en una provincia o en provincias colindantes.

Dentro de los Planes especiales -que como es lógico- pueden figurar incluidos en los territoriales-, la Ley menciona -anunciativamente la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares y saneamiento de poblaciones.

Por las personas que los forman la Ley distingue los de iniciativa oficial y los que, en función de la admisión de la iniciativa y de la colaboración particular pueden formular las personas privadas, admitiéndose la colaboración de éstas con la mayor extensión, lo mismo en cuanto a los actos preparatorios que en la puesta en práctica -después de la formulación- de los mismos planes, artículos 23 y 40.

Con la misma transcendencia, alcance urbanístico y repercusiones de la propiedad privada que los enumerados en la LS, -que los irve siempre de legislación complementaria- figuran los contenidos en otras leyes: Plan de desarrollo, etc.

El problema de más interés, en cuanto a las clases de planes, es la existencia del dualismo Plan General -Planes Parciales. Precisamente en este dualismo quiebra, dado los requisitos y definición de los primeros, el orden y eficacia de nuestra planificación urbanística.

La cuestión planteada no afecta solo a nuestro país, por lo que se estudia la conveniencia o no de mantener esta distinción (141).

d) La función configuradora del Plan sobre la propiedad privada.

Los planes cuando no les son oponibles ninguna excepción a su legalidad, llevan implícitos, con relación al terreno que comprenden, una serie de normas sobre el suelo y la propiedad que los sitúan en una posición distanciada a la que se encontraban con anterioridad a su existencia, pues son afectados, modelados, clasificados, sujetos a licencia, limitaciones, deberes, ~~servidumbres~~, imposibilidad de cambios de destino, etc. Son, a partir del plan, algo distinto, sino en su naturaleza si en su contenido y en la extensión del derecho de sus propietarios.

La Ley del Suelo, expresa esta mutación en el principio general establecido en el artículo 61 "las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planos de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios", complementado por lo dispuesto, de manera más directa, en los artículos 44, 51 y 61 - en relación con el 70, corriendo este último el principio general del artículo 61 en toda su significación al decir "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad, según su calificación urbanística". El legislador explica la razón material del mandato contenido en él, subrayando así su importancia.

Por estas disposiciones y desde la planificación urbanística los bienes se convierten en "suelo y propiedad urbanística", fenómeno que por su importancia ha merecido la consideración de la doctrina nacional, extranjera, de los Tribunales y de la Dirección General de los Registros (142).

Señalaremos, brevemente, las más importantes de las consecuencias, que en este aspecto, los planes producen.

a') La calificación urbanística de los predios.

Desde la vigencia del plan el suelo es clasificado en tres grupos: rústico, urbano y de reserva urbana. El hecho es de tal importancia a efectos valorativos, en la fijación de justiprecio de las expropiaciones urbanísticas, que requiere un análisis más amplio, en ese momento.

b') La existencia de cédulas urbanísticas.

La vigencia del plan exige o debe exigir, la existencia de cédulas urbanísticas que informen a los administrados de una manera eficiente y segura de la situación de sus bienes con vistas al planeamiento. Así, lo hace, al establecerlas el artículo 51 de la LS, (143).

De ella se ha preocupado la doctrina nacional (144) y extranjera. Desgraciadamente, no se ha llegado a implantar y poner en juego eficazmente en ningún sitio, lo cual, desde luego, no es un consuelo para nosotros.

Del examen de nuestros textos legales, podemos decir que al dejar a la discrecionalidad de los Ayuntamientos su creación "podrán" ha hecho, que hasta hoy se pueda decir, transcurrido ya tiempo suficiente, que no ha pasado de ser un puro deseo del legislador, pues si ellos no las creaban y reglamentaban en sus Ordenanzas -artículo 51.1- se ven las dificultades que hubieran encontrado, de haberlo intentado, al pretender exigirla a los particulares -según el artículo 51.2- cuando solo en este apartado se establece la denominación de tales documentos, y la redacción de los apartados 1º y 2º -en cuanto a su obligatoriedad-, ha llevado implícita la no aplicación del apartado 3º donde se las da carácter obligatorio ¿para quién? cuando se refieren a fincas comprendidas en polígonos en los que se aplique cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley.

Todo ello, lo consideramos lamentable por:

De existir las cédulas se hubiese completado la publicidad formal establecida en el artículo 43.1, lo que hubiese facilitado hasta hacerla incluso necesaria la obligación de informar que impone a los Ayuntamientos el artículo 43.2; no se daría la hipótesis de casos de publicidad en urbanizaciones particulares con condiciones contrarias al plan que las aprobó, artículo 43.3.

Porque pensar que basta el que existan provisiones en el planeamiento sin materializarlas en cuanto a fincas determinadas es un tanto utópico -como dicen REGUERA SEVILLA y FUENTES SAN CHIZ-, con lo que quieren señalar, que si no se concretan en el Registro de la Propiedad las determinaciones urbanísticas, estas quedan sin asegurar al no arroparlas con los principios registrales (145), por lo cual al no desarrollar y reglamentar el artículo 51 y las otras normas de la LS, que dan base para coordinar la propiedad privada con el Registro, se cae en un grave error, y, por el contrario, cualquier esfuerzo que se realice -y no se olvide que el Registro de la Propiedad ha pasado por "pruebas de fuego" tan difíciles- estará justificado y no conviene demorar siempre la solución, en espera de fórmulas óptimas que no existen.

Porque de una manera especial, su falta de implantación oscurece la aplicación del artículo 50 referente a los ac-

tos de enajenación de terrenos no susceptibles de edificación, - los compromisos de los enajenantes de fincas en proceso de urbanización, la transmisibilidad de los compromisos urbanísticos y las acciones de los compradores cuando se incumplan por los enajenantes las prescripciones de este artículo (146).

Es evidente, por todo ello, la necesidad de que se reglamente la LS, -como señala toda la doctrina-, que adolece en este aspecto, de excesiva amplitud o de imprecisiones e imprevisiones, que el Reglamento, subsanaría con toda seguridad.

- c') Somete a la propiedad a un régimen de licencias - previas a la construcción o edificación.

GARRIDO FALLA, las define "la licencia de edificación es una declaración de voluntad, mediante la cual la Administración municipal permite a otros sujetos el derecho a construir los solares, previa comprobación de las circunstancias objetivas establecidas en la Ley o, en virtud de la misma por los planos de ordenación como condicionamiento de su ejercicio" (147).

Las actuaciones de los propietarios, debido a la existencia de planes, no son posibles si no reúnen determinados requisitos y entre ellos el primario es la obtención de la licencia. - Constituyen el único medio legal para plasmar los planes en realizaciones urbanísticas y de edificación.

La parvedad unas veces, las contradicciones otras y la oscuridad siempre de los textos legales sobre las mismas, ha exigido una frecuente intervención de los Tribunales, cuyas sentencias constituyen una valiosa ayuda para la interpretación y fijación de conceptos, competencias, recursos, etc. en este campo - -tan laberíntico como de aplicación diaria- de las licencias (148)

No debemos olvidar, en este mismo sentido, el interés de la doctrina en su estudio (149).

- d') Impone a la propiedad privada deberes, limitaciones y servidumbres, planteando la cuestión de la procedencia o no de la indemnización por el establecimiento de unos y otras.

No nos referimos al hablar de estas expresiones a su utilización normal, por el Código Civil, pensando en las relaciones entre propiedades limítrofes de particulares. En los supuestos considerados p. ej. en sus artículos 548 y 530 se trata de - las relaciones naturales entre los dueños de los predios "dominante" y "sirviente" lo mismo rústicos que urbanos.

En cambio, al establecer el mismo Código en el artículo 531 la posibilidad de establecer servidumbres en provecho de -



una o más personas a quienes no pertenezca la finca agravada, abre paso al encaje en el derecho administrativo y, por lo tanto, en el urbanístico a estas figuras.

Como dice GARRIDO FALLA (150) -después del estudio de la doctrina extranjera GIROLA, MAYER, WALINE, ZANOBINI, ALESSI-, y la española -USEROS, GONZALEZ PEREZ- se puede llegar a la conclusión de que pueden admitirse en el Derecho administrativo aquellas categorías de Derecho privado cuyos rasgos son comunes a aquel derecho, por lo que se puede hablar de deberes, limitaciones y servidumbres administrativas. El problema estará en calificar los actos administrativos de una u otra forma, lo cual tiene una importancia jurídica y práctica, evidente, en el urbanismo.

Los deberes. Según CARRO (151), no son limitaciones, - pues tienen un sentido positivo de hacer, responden a un crédito - de confianza y constituye su finalidad una potición de colabora- - ción a los propietarios en la función social que la propiedad ha - de tener.

MARTIN BLANCO, al referirse al principio fundamental del artículo 61 de la LS, y a la referencia del artículo 70 a limitaciones y deberes dice que a su juicio esta distinción no arroja una intención de dicotomía transcendente.

Aun, reconociendo con De los MOZOS, la necesidad de -- precisar la distinción técnico-jurídica entre deberes y limitaciones, estimamos que en el aspecto legal están claramente diferenciados en el articulado de la LS. (152).

En cambio, aunque con vacilaciones, parece doctrinalmente más perfilada, la distinción entre limitaciones y servidumbres.

GARRIDO FALLA, sostiene que se distinguen unas y otras por los siguientes rasgos: 1º) Las servidumbres restringe, no tanto el contenido del derecho de propiedad, cuanto su exclusividad, por lo que las facultades de la propiedad vienen a quedar divididas entre el propietario y el titular de la servidumbre; así que, desde el punto de vista del propietario la servidumbre consiste en un -- "soportar algo" -pati. 2º) La servidumbre implica la sujeción parcial del bien privado a un uso por parte de la colectividad.

De estos criterios de GARRIDO FALLA, podemos deducir -- que, por el contrario, las limitaciones consistirán en un non fáce re, en una restricción temporal y por razones de interés público, -- al ejercicio de un derecho.

El criterio diferenciador que se deja establecido no ha sido siempre utilizado, ni mucho menos, en nuestras leyes positivas, Esto determina con frecuencia un indiferenciado uso de los términos, servidumbre y limitación, que carece del rigor técnico deseable.

Después de este estudio terminológico, vamos a tratar únicamente del problema de las indemnizaciones, pues su constitución, modificación y extinción -lo que puede llevarse a efecto, incluso, por la vía de la expropiación- ya hemos dicho que tiene una importancia teórica, jurídica y práctica indiscutible, entre otras razones, porque los actos que las contienen son inscribibles en el Registro de la Propiedad en la forma que establece el artículo 55 de la LS.

La mencionada Ley ha seguido el criterio general de no indemnizar por considerar que las limitaciones son una configuración intrínseca del contenido normal de la titularidad dominical, y en segundo lugar para evitar -dentro del orden práctico- la serie de cuestiones que se suscitaban, corrientemente, cuando se trataba de imponer cualquier limitación.

Para nosotros y a la vista de las posiciones de CARRERO (153) y GARCIA DE ENTERRIA (154), y lamentando la falta de reglamentación de la LS, está claro como se deduce de los artículos 55 y 56 que las servidumbres que se impongan por vía de expropiación han de ser indemnizadas; que el criterio de excepción del nº 2 del artículo 70 de ser extendido, analógicamente, a otros casos, distinguiendo según la intensidad de la afección de la propiedad privada, y que la "privación" que experimentan los propietarios rústicos por las limitaciones que los impone el artículo 69 de la LS, -tal como han destacado GARCIA DE ENTERRIA, ROCA SASTRE, FUENTES SANCHIZ, etc.-, hace que a nuestro juicio, debiera considerarse si es conveniente la aplicación rigurosa a ellos, del párrafo 1º del artículo 70 de la LS.

Pero no nos conformamos con estas indicaciones sobre nuestro derecho positivo ante tema de tal transcendencia y a continuación expondremos, someramente, algunas posiciones de la doctrina y el derecho comparado que pueden ser valiosas, en un futuro para la orientación de estos problemas en nuestro país.

Según C. ABRAMS (155), en Gran Bretaña, según se deduce del informe del Comité de Expertos sobre indemnizaciones y plusvalías, la jurisprudencia ha fijado la siguiente norma: "La corona no tiene derecho, según el derecho común, a apoderarse, por razones de Estado, de los bienes de una persona sin abonar indemnización. Estimo, sin embargo, que la norma no puede (e incluso si se aplicara) más que a un caso en el que realmente se tomaron o utilizaran los bienes por el Gobierno o cuando, por orden de la autoridad competente, dichos bienes fueran puestos a disposición del Gobierno. La simple interdicción aún cuando ésta afectara a la manera en que un propietario pudiera servirse de sus bienes, no da lugar, a mi entender, con arreglo al derecho común el reconocimiento del derecho a indemnización". Esta norma ha sido descompuesta en 5 puntos por el Comité mencionado: 1º) La propiedad territorial no otorga un derecho de uso absoluto. 2º) En consecuencia, pueden imponerse al propietario restricciones basadas en los deberes que exige la buena vecindad, sin que,

por ello, pueda estimarse que se le ha privado de la propiedad o que ha sufrido perjuicio. 3º) En consecuencia, puede imponerse tales restricciones sin que sea necesario indemnizarle. 4º) Puede llegar un momento en que las restricciones impuestas rebasen las obligaciones de buena voluntad. 5º) Llegada esta fase, las restricciones equivalen a una expropiación del derecho a los intereses de un propietario y, en consecuencia, (si se formula la correspondiente demanda) aquellas darán derecho a indemnización.

En Bélgica (156), del análisis de su Ley orgánica de 29 de marzo de 1.962 sobre Aménagement du territoire et urbanisme, el legislador reconoce al propietario un derecho a ser indemnizado por la prohibición para construir o parcelar derivada de un plan con fuerza obligatoria que pone fin al uso al cual dicho bien estaba afecto o destinado normalmente, si el perjuicio supone por lo menos el 20% del valor total del bien. No se acordará ninguna indemnización en los siguientes casos: 1º) Prohibición para construir o parcelar derivada de una previsión para la expropiación de un bien. (Si la expropiación no se llevara a efecto en 10 años puede invitar a la autoridad competente a renunciar a la misma); 2º) prohibición de cubrir una parcela con un número de construcciones que sobrepase el límite marcado por el plan, o de rebasar en una parcelación, la densidad de población fijada por el plan; 3º) prohibición de continuar la explotación de establecimientos peligrosos, insalubres o dañinos, más allá del período para el cual fueron autorizados; 4º) prohibición de construir en terrenos que no posean las dimensiones mínimas fijadas por el plan; 5º) prohibición para parcelar un terreno que no tenga acceso a una vía suficientemente instalada, teniendo en cuenta la situación de los terrenos donde se ha de edificar; 6º) prohibición de construir o parcelar fuera de las concentraciones urbanas, a causa de las necesidades superiores derivadas de la seguridad de la circulación.

Se considera en la Ley el caso de que el demandante de la indemnización sea propietario de otros bienes en la misma región, la indemnización queda reducida, o denegada, en la medida que se establece, por tener ventajas por la puesta en marcha de: Un Plan de ordenación u otros trabajos ejecutados por los poderes públicos.

En Italia, en las últimas disposiciones legales y en la interpretación que de ellas hace la doctrina, como podemos ver a través de BARTOLOMEI (157), se sacan substanciales consecuencias a estos efectos, de la utilización del concepto de "good standard" en relación con los vínculos que puede imponer el ius aedificandi.

En Francia, sostiene De LAUBADERE (158), la necesidad de indemnización en el caso de que la servidumbre signifique un "sacrificio especial" para el sujeto a ella.

e') Legitima la pérdida de la propiedad por la vía de la expropiación.

A veces no es solución suficiente la configuración de la propiedad privada con alguna o todas de las medidas anteriores. Por ello, los planes debidamente aprobados llegan a más, pues autorizan el que por la Administración se pueda ir a la actuación plena del destino del suelo al servicio de la comunidad con medidas que alcanzan hasta la misma extinción de los derechos de los propietarios, por la expropiación. Lo que está justificado en -- atención a las graves urgencias y "priesas" que a veces se les -- presentan a los gobernantes --a las que ya aludía Alfonso X en -- 1.252-- y ninguna hay a nuestro juicio, hoy, que reúna estas características de manera tan acusada como la indicada necesidad que -- implica resolver los problemas más vitales de una sociedad en plena dinámica de crecimiento y sometida a un proceso agudizado de -- urbanización.

La legitimación para expropiar que los planes llevan implícita la establece de una manera taxativa la LS, --artículos-- 52 a 56-- cuestión que hemos de examinar específicamente al estudiar de inmediato la figura de la institución expropiatoria y las peculiaridades que ofrece su utilización o empleo en materia urbanística.



## CAPITULO II

- (67) SERRANO GUIRADO: Planificación territorial y planificaciones sectoriales (consideración especial del sector turístico). SGTMV, - S. Conferencias... v. 20, alude a las concurrencias competenciales al establecer las medidas aludidas entre los distintos Departamentos, a la "rosa de las jurisdicciones" y examina estos problemas en toda su extensión.
- (68) La Ley del Suelo. Examen de las principales restricciones que — ella impone al tráfico jurídico de los bienes urbanísticos. V. - 2º de los dedicados al Centenario de la Ley del Notariado, pág.- 179, Madrid, 1962.
- (69) SERRANO GUIRADO: Planificación territorial, política de suelo y Administración Local, loc. o. pág. 33.
- (70) Citado por el Ministro de la Vivienda en discurso ante las Cortes en defensa de la Ley sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación, loc. o. págs. 25 y 26. Se recuerda, igualmente, por el Ministro que por algún autor —aludía a P. SELF— se ha considerado como el "talón de AQUILES de la planificación".
- (71) V. SERRANO GUIRADO, última loc. o. pág. 49, nota 36.
- (72) ARREGUI LUCEA: Valoración del suelo en la legislación urbanística, SGTMV, 1964, pág. 14.
- (73) Cuenta Gastón BARDET, en su obra El Urbanismo, que la grave crisis de 1929 condujo al Comité Nacional de Recursos a estudiar — todos los fallos de la nación americana. Tras de haber acudido al análisis de diversos factores, sacó la conclusión —entre otras — secundarias— de que existía una malsana influencia por la especulación de los terrenos.
- (74) Comentarios sobre la LS, 1957, pág. 12.
- (75) Problemas fonciers urbains et politiques d'urbanisme, Bol. 7, — S 7/SQA/SER. C/7. Naciones Unidas, Nueva York, 1953. SERRANO GUIRADO en: Planificación territorial, política del suelo... loc. o. pág. 40-41, recoge, igualmente, estos pensamientos, y destaca — por nota 26 las cualidades del trabajo de ABRAMS, al cual nos hemos de referir más de una vez.
- (76) BALLARIN MARCIAL, Derecho agrario, loc. o. pág. 59 a 61 que el — Código Civil es calificado por F. de CASTRO, como "liberal individualista templado" (aludiendo a que el artículo 348 fué menos-absolutista que el equivalente del Código Francés "de la manera más absoluta"). Y agrega, no es imputable al Código Civil el predominio de un concepto demasiado individualista del derecho de — propiedad, sino a las normas posteriores, principalmente a las —

de Derecho administrativo que no supieron limitarla de acuerdo con la famosa observación formulada por el primer Cónsul al artículo 544 de su Código, según el cual, la absolutista definición de la propiedad quedaría corregida suficientemente con posteriores medidas emanadas de la Administración. Con todo y con eso, es posible realizar una crítica a esta definición al derecho de propiedad, si tenemos en cuenta que ya en la época codificadora, un jurista de la categoría de D. Gumersino de AZCARATE sostenía, basándose en las ideas filosóficas de ARHENS e, incluso en las observaciones de tipo empírico de CARNEGIE, que la propiedad debía cumplir una función social.

- (77) BARTOLOMEI, L'Espropriazione, loc. c. pág. 107 y siguientes, dice que la noción de "propiedad" es indagada por la reciente doctrina a través de la contraposición entre propiedad pública y propiedad privada, propiedad-instituto jurídico y propiedad-derecho subjetivo, propiedad como relación natural y derecho de propiedad, propiedad considerada desde el punto de vista sociológico y la propiedad según la dogmática jurídica, concepto de propiedad en derecho constitucional y derecho privado y en fin, entre propiedad privada y el instituto de la expropiación en derecho público.

Por otra parte, igualmente, la doctrina indaga sobre el vigente régimen jurídico de la propiedad privada -penetrando en su fondo problemático-, tendiendo a la individualización del mismo "modo" de ser de la propiedad. Se habla así de "propiedad funcional", "propiedad función", "propiedad resoluble", "propiedad formal", "propiedad condicionada", "propiedad fiduciaria", "propiedad social", etc.

Igualmente, por su multiforme tipología se duda de que tenga un contenido homogéneo. Se estudia su carácter derivativo o dependiente. Y la conveniencia o no de renunciar al mismo concepto de propiedad, y en el caso de seguir utilizándole si debe limitarse exclusivamente a los supuestos de goce exclusivo.

BARTOLOMEI, estudia, exhaustivamente toda la bibliografía italiana, francesa y alemana, sobre el tema.

- (78) Decano de la Facultad de Derecho de Toulouse: Nuevos aspectos de la propiedad privada sobre inmuebles, RIN, nº 53, pág. 89 a 96.
- (79) Así, en el de Londres de 1950, Gottinger, 1951; Bruselas, 1958; París, 1961.
- (80) Citado en FAIREN en: La propiedad. Teoría de errores, RDP, febrero 1963, pág. 127-128.
- (81) Cit. por VALLET: Panorama... loc. c. pág. 145-151.

- (82) Cit. por GARCIA DE ENTERRIA: Los principios de la nueva Ley de - Expropiación Forzosa, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, - 1956, pág. 23-24; le citan, igualmente, ROMAY: Expropiación .... loc. o. pág. 145-146 y SERRANO GUITRADO: Planificación ... loc. o. pág. 63, nota 55.

- (82) VALLET, ibidem.

En el mismo sentido, y desde otros campos J. HAESSLE: Le Travail, Deselés de Bronwer, pág. 280-281; J. OUSSET y M. CREUZET: El Trabajo, Speiro, Madrid, 1964, pág. 36 y sig.; L. SALLERON: Sur un livre de M. BLOCH-LOINE: Pouvoir et propriété dans l'entreprise, - Itinéraires, nº 75, julio-agosto 1963, pág. 59.

Agreguemos, por nuestra parte, que el suprimir la propiedad privada es luchar contra el trabajo y contra el ahorro los dos más-nobles comportamientos del hombre.

- (83) Propiedad, arrendamientos urbanos, Ley del Suelo, SGTMV, S. Conferencias... v. 18, pág. 93.

- (84) Con independencia de la copiosa bibliografía extranjera, seleccionada por BARTOLOMEI -loc. o.- en la que se tratan estos problemas, y tanto en ella como en la española se empezó por señalar si, incluso, es acertada la consideración tradicional de la concepción quiritaria de la propiedad en Roma (v. FAIREN, ibidem. pág. 130 a 131); la importancia que ha tenido el factor religioso en la formación del Derecho, en general, y en particular en esta evolución (D. ROPS: La Iglesia de los Apóstoles, pág. - 585 a 588, HERNANDEZ GIL: La propiedad en el derecho y en la realidad actual, pág. 120 a 121, FLORES DE QUINONES: loc. o., PEREZ GONZALEZ: loc. o., BONFIO DI FERNAN: La propiedad vista a través de los clásicos agustinos del siglo XVI, ADC, 1957, pág. 25 y - sig.; De los MOZOS: Propiedad. Transformación del concepto, RDP, -1961, pág. 294-298, BALLARIN: loc. o. pág. 15, nota 3); la aportación del espíritu de las Leyes de Indias que, según los agraristas americanos -MENDIETA, ORTIZ CAPDEQUI, PEREZ LLAMA, AGUILERA CAMACHO- intuyeron la función social que tenía que cumplir la tierra; la superación de la etapa medieval de confusión entre soberanía y propiedad, la desintegración del dominio, el paso de las formas de la propiedad colectiva a individual (HERNANDEZ GIL, BALLARIN, locos. os.); la importancia de la aparición de las masas obreras y sus demandas sociales, en la vida pública que tuvieron su primera manifestación importante en los sucesos ocurridos en París en la segunda quincena de 1848, y que tan profunda impresión produjeron en las mejores mentalidades contemporáneas - (H.F. AMIEL: Diario íntimo, E.D.A.E., Madrid, 1964, pág. 86, alude al ruego de KRAUSE a PROUDHON "apresúrate a salvar la propiedad del comunismo por la destitución de la propiedad abusiva, o de otra forma serás devorado, con la ciencia y las artes en el -torbellino que nos arrastrará a todos"); finalmente, las críticas al ordenamiento jurídico liberal, presentan en toda la obra codificadora del siglo XIX, iniciada frente al Código francés de



1804 y al italiano de 1865, procedentes de todos los campos y — que ha contribuido a formar el estado de opinión actual (v., en extenso BALLARIN, loc.o. pág. 62 y sig.).

- (85) Palabras finales en su Discurso... loc. o. En otros lugares del mismo, se remite para un estudio en extenso a su monografía, La propiedad y sus problemas actuales, Madrid, Reus, 1963.
- (86) Sin ánimo selectivo y con independencia de los tratados generales, v. GARRIDO FALLA: El régimen administrativo de la propiedad privada, RDP, junio de 1959, pág. 457 a 483; LOPEZ JACOISTE: La idea de la explotación en el Derecho Civil actual, RDP, 1960, — pág. 351 a 371; NIETO: Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa, RAP, nº 38, pág. 86 a 88; De los MOZOS: última loc. o., págs. 86 a 88; FUENMAYOR: La propiedad privada y su función social, en Nuestro Tiempo, nº 93, pág. 310 y sig.; RUIZ JIMENEZ: La propiedad, sus problemas y su función social, Analla, — Salamanca-Madrid, 1962, v. 2º, págs. 325 y sig.; CARCELLER FERNANDEZ: El derecho y la obligación de edificar, Montecorvo, Madrid, 1965, pág. 20 y sig.
- (87) La traslación del "Justum pretium" a la esfera de la expropiación forzosa, RAP, nº 43, enero-abril, 1964, págs. 187-188.
- (88) PEREZ GONZALEZ, loc. o. pág. 483; de los MOZOS, última loc. o., — pág. 300; DIEZ-PICAZO: Problemas jurídicos del urbanismo, RAP, — nº 43, enero-abril, 1964, pág. 48; LOPEZ RODO, loc. o.; MARTIN RETORTILLO, loc. o., pág. 238; ARRESE, loc. o., v. 1º, pág. 217; MARTINEZ SANCHEZ-ARJONA, loc. o. pág. 13; Mons. CANTERO CUADRADO, Obispo de Huelva y actual Arzobispo de Zaragoza: Carta Pastoral — acerca de la propiedad privada. Con motivo de la nota publicada por la Gerencia del Polo Industrial, Huelva, mayo 1964.
- (89) YABEN YABEN: Exposición y crítica del llamado intervencionismo — del Estado, Madrid, 1914, pág. 43.
- (90) Nos interesa resaltar que, por lo que a nuestra Patria se refiere, los problemas de suelo urbano se presentan de manera particularmente aguda en ciertos casos, especialmente en la periferia de — las grandes ciudades, mientras que, por el contrario, no se puede hablar de escasez de terreno en las ciudades de tipo mediano — y en los pueblos. Las dificultades nacen aquí, más que por la escasez de terreno, a causa de las inversiones necesarias para la ordenación urbana, y, lo que es más frecuente, por la escasez de agua. Esto en términos generales, pues aún en este tipo de ciudades se presentan problemas de terrenos cuando fenómenos nuevos — como los provocados por el Plan de Desarrollo — son requeridas — de urbanización extensiones masivas de terrenos, pues, entonces, la inesperada demanda hace surgir los fenómenos de especulación — lo mismo que en las grandes ciudades, al socaire de la urgencia, la necesidad y la previsión de ingentes inversiones estatales.

- (91) SERRANO GUIRADO: Planificación territorial, política del suelo... loc. c. pág. 48 y notas 33 y 39, alude a las palabras de Isaías, Moisés, Ezequiel, Nehemias, etc. recogidas del antiguo testamento, referidas a los propietarios de terrenos que olvidan sus deberes para con la comunidad.
- (92) En el prólogo a la obra de GONZALEZ BERENGUER: Teoría y práctica de la Ley del Suelo, Abella, Madrid, 1964.
- (93) ROMAY, loc. c., pág. 127 a 135.
- (94) Loc. c., pág. 464-65.
- (95) Ultima loc. c., pág. 53 a 56.
- (96) Loc. c., pág. 44 y siguientes.
- (97) J. M<sup>a</sup>. PEMAN en: A.B.C., 3 diciembre de 1963 escribe "es curioso-observar cómo las dos grandes encíclicas últimas y renovadoras — "Mater et Magistra", "Pacem in Terris" justifican sus renovaciones audaces sobre un previo inventario de transformaciones positivas y de hechos que ni siquiera valoran, sino que catalogan pasivamente: técnica, ascensión de masas, Estado intervencionista, —el subrayado es nuestro— emancipación femenina, eliminación de privilegios.
- (98) V. el Principio 10 de la Ley de Principios del Movimiento; la Ley 41/64, de 11 de junio de Reforma Tributaria, epígrafe, iniciativa privada. Planificación, en el párrafo 5º del preámbulo; Ley del Suelo, preámbulo y artículo 4, y 40 a 42 principalmente; la Ley 121/63, del Area Metropolitana de Madrid y el artículo 32 de su Reglamento, aprobado por Decreto de 28 de septiembre de 1964; Ley del Plan de Desarrollo en diversos epígrafes; VALLET, Verbo S. — 2º, nº 20, pág. 24; FUENTES SANCHIZ, ult. loc.c., pág. 464 y nota 30; REGUERA SEVILLA: Expropiación urbanística, Anuario Derecho Civil, 1963, pág. 1024 a 1034; ARRESE, loc. c., pág. 100 a 182 del v. 1º y 71 del v. 2º; Lorenzo MARTIN RETORTILLO: La configuración jurídica de la Administración Pública, RAP, nº 38, pág. 53 a 56 y notas en las mismas; Mons. CANTERO CUADRADO, loc. c.; L. ERHARD: Bienestar para todos, con un prólogo de PRADOS ARRATE (la totalidad del libro está dedicado a la defensa del postulado de la superioridad absoluta de la libertad frente a todo intento de planificación, encauzamiento y tutela del acontecer económico por parte del Estado), Omega, Barcelona, 1961; GONZALEZ PEREZ: El administrado, RCDI, 1966, pág. 49 a 57.
- (99) La financiación del planeamiento urbano y la equidad, Revista Jurídica de Cataluña, marzo-abril, 1961, separata, pág. 3 y 4.
- (100) SERRANO GUIRADO —última loc. c. por nota 49 en la pág. 59— recoge las propuestas que se contienen en el informe del Comité Uthwatt, en el del Comité Rueff-Armand, así como en la Ponencia de BIDAGOR al primer Congreso Ibero-Americano de Municipios celebrado en Madrid, en 1955, etc.

- (101) BARTOLOMEI -loc. o., págs. 25 a 61-, enumera las Constituciones que han admitido estos términos, la distinción entre unos y otros y toda la temática relacionada con los mismos, con citas de la abundante bibliografía que su complejidad ha originado.
- (102) La nacionalización de "todo" el suelo fué, en su momento, la aspiración del laborismo en Gran Bretaña. La falta de medios provocó el fracaso del sistema creado para la absorción de "plus valías". Hemos de reconocer, con sinceridad, que en ninguna de las propuestas y normas dictadas por el laborismo aparece la expropiación como sistema, como puede verse en los comentarios de P. - - SELF sobre la Ley inglesa de 6 de agosto de 1947 (SERRANO GUIRADO, ibidem, nota 54).
- (103) Concretamente, se dá este nombre a un acto de Gobierno sobre la propiedad privada de carácter arbitrario. Debemos recordar los casos de confiscación o intento de ella en Inglaterra a comienzos del siglo XIII; en Francia a raíz de la Revolución de 1789; en Estados Unidos en su Guerra Civil; en Méjico, etc. Por lo que se refiere a España existen precedentes cercanos. Estas medidas van siempre dirigidas contra los vencidos, los a juicio de los vencedores dignos de sanción. La falta de objetividad, es evidente.
- (104) El aconsejar esta conducta tiene precedentes muy remotos, G. PAPINI, Obras completas, v. 5º, Aguilar 1964, pág. 681, recuerda las doctrinas de EPIFANES (filósofo griego del siglo II d. C.).- Hijo del hereje cristiano Carpócrates, murió en plena juventud, pero no sin haber expresado su pensamiento sobre la negación más radical de las leyes de la propiedad, como fuentes únicas del mal y de la culpa. Suscitó gran admiración entre sus contemporáneos tanto que los habitantes de Cefalonia y de Samos le levantaron templos y le veneraron como un dios.
- (105) Es significativo el cambio operado al revisar el 27 de febrero de 1947 la Constitución de la U.R.S.S. de 1936, especialmente en sus artículos 4º y 5º. Si hemos de hacer caso a KATZAROV: Theorie de la Nationalization, Neuchâtel 1960, pág. 35 y sig., 175 y sig.; y a V. GSOVSKI: Soviet Civil Law, University of Michigan - Press, 1948, pág. 586 y sig., las medidas confiscatorias generales del suelo se han ido suavizando, pues las casas que no alcanzan un valor determinado han sido desnacionalizadas y entregadas a los propietarios privados y aún cuando el Gobierno conserva el título de propiedad sobre el terreno, se reconoce al propietario el derecho a vender, hipotecar o compartir su casa.
- En la mayor parte, de las otras "democracias populares", no pertenece a las entidades públicas la totalidad de la superficie edificable, -por ejemplo en Polonia sólo está nacionalizado el suelo urbano de la Varsovia destruida.
- (106) La admisión de la expropiación, como medio de contribuir a la formación del Patrimonio Municipal del Suelo, fué una medida decisiva, no figuraba en el Proyecto y fué introducido por la Ponencia en Las Cortes, dando lugar con ello, a poner de manifies-

to, los propósitos no confesados de los autores del Proyecto de hacer una política de suelo más ambiciosa, que si no han llevado a efecto los Ayuntamientos tendrá justificación en la falta de medios económicos, pero nunca legales, como señala CARRO "La idea es que adquiriendo poquitos continuamente, llegará un momento en que el Patrimonio Municipal del Suelo abarque prácticamente toda la superficie del término municipal, o sea, que se piensa llegar a la socialización del suelo por una vía indirecta y retardada. Naturalmente, que éstos no son los fines confesados - CARRO cita a estos efectos el artículo 72- pero dice que se adivinan en el artículo 178, puesto que las consignaciones presupuestarias durante el número de anualidades que exija el desarrollo del Plan son permanentes, pues a unos sucede otros sin solución de continuidad. Igualmente, si se tiene en cuenta el artículo 76, puesto que se obliga a que todos los ingresos obtenidos por la gestión urbanística, mediante enajenación de terrenos del Patrimonio, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo. De donde resulta, que un Patrimonio intocable en orden a su aminoración y que siempre se está incrementando con aportaciones anuales, llegará con el tiempo a ser un Patrimonio inmenso y todo ello, debido a una actuación sostenida de la expropiación forzosa.

- (107) Existe coincidencia doctrinal sobre el necesario desenvolvimiento reglamentario de estos preceptos legales, un tanto sintéticos y programáticos, cuyas disposiciones no encajan totalmente con las de régimen local, ya que acabaría con las dificultades de orden práctico que a los Ayuntamientos se presenta por la regulación de un Patrimonio en el RB, anterior, por tanto, a la Ley del Suelo, y el establecido por ésta.
- (108) Salimos al paso, de la posible objeción que se nos puede formular de tratar de una manera muy recortada las figuras de las Gerencias, que por otra parte, hoy no se limitan a la adquisición, urbanización y venta del suelo, exclusivamente, sino que amplían su campo de acción por estar vinculadas a ellas -especialmente a las municipales- toda la actuación urbanística de las Corporaciones, por lo que han adquirido una importancia funcional, orgánica y administrativa del mayor interés. Nos remitimos gustosos a los estudios monográficos de PEREZ ODEA: Problemas de Madrid, - loc. c., y CLAVERO AREVALO: La Gerencia Municipal de Urbanismo, - SQTUV, v. 16 de la S. Conferencias y Discursos, Madrid, 1964, especialmente en la pág. 11 y siguientes.

En cuanto a la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda, su legislación, propósitos, múltiples beneficios que su actuación reporta en orden al urbanismo en general y a la política de suelo en particular, volumen de actuación, etc. v. BIDAGOR, Memoria de la Gerencia de Urbanización, 1959-1964, publicaciones de la misma Gerencia, Madrid, 1966.

- (109) Le nouveau régime de l'expropriation, de la Colección l'Administration Nouvelle, serie Urbanisme et aménagement du territoire, - editor de Reger-Lebrault. París 1964, págs. 26-27.

- (110) El texto del Proyecto, y las observaciones de ANDREOLI y TESTA, pueden verse, las del primero en el documento S. 1. nº 8/64 y las del segundo en el nº 19 de la misma serie y año de la SGTMV, respectivamente.
- (111) Recuérdese el Proyecto de Ley presentado a Las Cortes por CANAIE JAS el 7 de noviembre de 1910, en el que como es sabido tomó — parte principalísima A. POSADA; sobre el estudio de estos antecedentes, v. J. CALVO SOTELO, Discurso en la inauguración del — curso 1935 a 36 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y, MARTIN RETORTILLO, loc.c., pág. 194 y siguientes.
- (112) Aludimos a la Ley nº 246, de 5 de marzo de 1963, cuyo articulado puede verse en "Urbanística", nº 38, págs. 69 y sig.
- (113) Las cesiones obligatorias en la Ley de Régimen de Suelo, REVL, — julio-agosto de 1956, nº 88, pág. 556 a 562, loc. o.
- (114) En cuanto a la distinción del arbitrio y la Tasa la sentencia — de 22 de octubre de 1962, al recoger un caso interesante — se — trataba de unos terrenos que pasaban de una sociedad a otra por fusión o absorción y se discutía la compatibilidad —, establece la distinción, al decir: que el Arbitrio se devenga por cada acto de transmisión, mientras que, la Tasa de equivalencia no requiere para su devengo la realización de un acto o negocio jurídico de transmisión, pues grava directamente el incremento de — valor de los terrenos poseídos por Entidades permanentes llama — das también manos muertas o aquéllas otras equiparadas a éstas — por la Ley. Se pueden reclamar conjuntamente, pues no hay dualidad impositiva al ser el Arbitrio un impuesto indirecto sobre — el tráfico territorial y, la Tasa de equivalencia, no se deven — ga por el tráfico, sino a la inversa, por el hecho simple de la posesión estática de aquella clase de terrenos propiedad de las aludidas personas jurídicas. Otras precisiones jurisprudenciales las encontramos, en cuanto a la necesidad previa de aprobar los índices de valoración para su perfección en la S. de 11 de ene — ro de 1962; la no admisibilidad de la prórroga tácita de los in — dices, se establece en la S. de 11 de enero de 1962; la distin — ción entre la Ordenanza y el Acuerdo del Delegado de Hacienda — que establece los índices y sus efectos a la vista del recurso — de apelación, es tratada en la S. de 1 de abril de 1961; la de — terminación de la persona obligada al pago en las transmisiones, según sean a título gratuito u oneroso, es determinada en la S. de 6 de julio de 1962; la imposibilidad de que los Ayuntamien — tos extiendan el arbitrio a terrenos que no les corresponde es — tratada por la S. de 19 de noviembre de 1962, que sigue la doc — trina de las anteriores, a partir de la de 22 de enero de 1957; la procedencia de la tributación por este arbitrio en las trans — misiones debidas a subasta pública es objeto de la S. de 21 de — junio de 1965; el destino ulterior de la finca no afecta a la — procedencia o no del tributo, según dice la S. de 9 de junio de 1965; el anteproyecto de urbanización no concede la cualidad de solares a los efectos de la procedencia del arbitrio, según de — clara la S. de 26 de junio del mismo año.

- (115) Merece muestra aquiescencia, con lo cual nos unimos a los autores que, como VALLET: La antítesis inflación justicia, loc. o., pág. 17 y GINOT LLOBATERAS: Consideraciones sobre el régimen — fiscal de la primera transmisión de fincas acogidas a las leyes de viviendas para la clase media, en AAMN, v. 6º, pág. 352, han destacado las graves consecuencias de la no consideración de esta cuestión en la percepción del Arbitrio municipal, con las — situaciones irregulares a que ello dá lugar.
- (116) Como es sabido, dentro de los medios al alcance de la Administración en su búsqueda de soluciones para que la revaloriza— ción de los terrenos sirva para sufragar los gastos de la urba— nización, el régimen de contribuciones especiales es el más ex— peditivo, la Administración se resarce de los gastos efectuados, rápidamente, poniendo en juego sus privilegios fiscales sobre — el mayor valor (artículo 332 del Estatuto Municipal, hoy 451 de la LRL). V. en relación con las mismas, RODRIGUEZ MORO: Contri— buciones especiales y los demás medios que otorga la LS, para — la ejecución de los Planes y Proyectos urbanísticos, REVL, nº — 106, julio-agosto 1959, págs. 500 a 521; GARCIA DE ENTERRIA: La LS, loc. o., pág. 496 a 499, MARIN TEJERIZO, loc. o., pág. 559, De los MOZOS, última loc. o., pág. 293 y CARRO, loc. o., pág. — 530.
- (117) A juicio de GONZALEZ BERENGUER, loc. o., pág. 336, la compati— bilización no es difícil y tan sólo presente este problema: Según LS, la segunda fase comienza cuando se concluye la obra urba— nizadora. Según la LRL, el solar comienza a ser tal mucho antes, — con solo haber implantado uno de los tres servicios de alumbra— do, afirmado o encintado. Puede suceder, pues, que lo que ya — puede estar sujeto al Arbitrio sobre solares, aún no lo esté al Arbitrio sobre ordenación urbana, segunda fase ¿cómo resolver — la antinomia?. Según él en el sentido de implantar (preveyéndo— lo la Ordenanza) el Arbitrio de la LRL, tan pronto se den los — supuestos de hecho, si bien no podrá implantarse el tipo de gra— vamen progresivo hasta tanto no esté conclusa la "obra urbaniza— dora".
- (118) Esta denominación merece una explicación. El artículo 142 de la LRL, concede facultad a los Ayuntamientos para acogerse a los — beneficios de las leyes anteriormente citadas, pero dejaba sin— prever el caso especial de que en determinados municipios estu— vieran constituidos órganos de carácter estatal que, coadyuvan— do a los mismos fines encomendados en este aspecto a las Corpo— raciones locales debieran disfrutar del mismo régimen y acogerse a los beneficios fiscales que derivan de tales disposiciones. Se tenía en cuenta el caso de la Comisión de Urbanismo de Ma— drid, así como, que, igualmente, se podía hacer extensiva la — nueva Ley a cualquier ciudad con problemas urbanísticos análo— gos. Se consideró, igualmente, que los beneficios nuevos que se concedían y que se sumaban a los de las leyes de finales de si— glo constituirían un paso importante en la política urbanizado— ra. A estas motivaciones respondió la Ley que es de "beneficios a construcciones y cesiones de terrenos en zonas de urbaniza—

ción". Su ámbito nacional, es evidente. Pues bien, quizá, porque el primer sector concreto a que se aplicó en la Capital -por Decreto de 14 de mayo de 1954- fue la Avenida del Generalísimo, - es conocida por los juristas, técnicos y público como la Ley - "Castellana" que es el nombre tradicional con el que se designa, por todos la citada Avenida.

Dado el ámbito señalado, se pueden extender sus beneficios -en toda su amplitud o alguno de ellos- a cualquier sector de cualquier ciudad con tal de que el expediente de concesión sea tramitado a solicitud del Ayuntamiento u Organismo urbanístico por el Ministerio de la Vivienda, el cual una vez oído el de Hacienda lo eleva a la aprobación del Consejo de Ministros (v. para Madrid, Decreto 20 de febrero de 1964; Barcelona, Decreto 21 de julio de 1955, 10 de enero de 1958, 12 de febrero, 12 de marzo y 27 de mayo de 1959 y 3 de junio de 1965; Valencia, 2 de abril de 1954).

No se olvide que los beneficios de la legislación de ensanche, -aunque han sido citados por la Ley que comentamos- tienen aplicación independiente, si ello se solicita y se pueden conceder -todos o alguno- por O. del Ministerio de Hacienda acordada en Consejo de Ministros (v. la concesión al Ayuntamiento de Bilbao del beneficio número 1 del artículo 13 de la Ley de Ensanche, - a la zona de Deusto, y en igual sentido la O. de 31 de marzo de 1960 para la zona de Recaldeberri, que sigue los pasos de la anterior señalada de 31 de marzo de 1951.

- (119) Su trabajo sin publicar, al que venimos aludiendo, es una ponencia para el segundo ciclo de Seminarios del Instituto Nacional de la Vivienda, en 1965, sobre especulación de terrenos y solares actos para la edificación de viviendas.
- (120) En ella se dictan normas sobre las actuaciones administrativas en el Registro Municipal de Solares y se aprueban las hojas del mismo y de sus índices.
- (121) V. entre otros, LOPEZ JACOISTE: La nueva ordenación de solares - del 15 de mayo de 1945 y Reglamento de 23 de mayo de 1947, ADC, 1948, pág. 1057 y sig.; GARCIA VALCARCEL: Obras realizadas en un solar por su arrendatario; su trascendencia en el régimen jurídico aplicable al contrato, RDN, enero de 1962, pág. 393; De los MOZOS: Supuestos de aplicación del concepto de solar, RDP, 1963, pág. 875 y sig.; CARCELLER FERNANDEZ: Loc. o., pág. 53 y sig.; BOQUERA OLIVER: El recurso de alzada contra el acuerdo de inclusión de fincas en el Registro de Solares. Organismo competente para su resolución, en RAP, nº 36, pág. 209 y siguientes; GONZALEZ PEREZ: Los efectos de la inscripción en el Registro Municipal de Solares, RCDI, mayo-junio 1965, pág. 557 y sig.
- (122) Loc. o., pág. 559 y nota nº 3.

- (123) Como es sabido se utilizó este término por primera vez en el párrafo 2º de la regla 2ª de la Real Orden de 13 de julio de 1920

La definición de solar a los efectos de la LS, es la recogida - en los artículos 61.3 y 142.3.

La definición de solar en la jurisprudencia nos viene dada reiteradamente a partir de las Ss. de 2 de marzo de 1948 y 31 de enero de 1950 "superficies aptas para construir sobre ellas en clavadas en zona urbana o en vías de urbanización".

- (124) V. LETE DEL RIO: En torno al concepto de ruina (comentario al artículo 170 de la LS), SGMV, S. Conferencias... v. 18, págs.- 79 y sig.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradamente sobre el particular. S-s., entre las que destacan por su interés las de 23 de septiembre, 22 de octubre, 6, 10 y 12 de noviembre y 23 de diciembre de 1963, 7 y 10 de mayo y 6 de noviembre de 1965.

- (125) V. MARTIN BLANCO: La calificación de fincas "inadecuada" a los efectos de la edificación forzosa e inclusión en el Registro Municipal de Solares, RDP, octubre de 1965, pág. 921 y sig.

Entre las S-s. producidas sobre la interpretación y alcance de esta expresión destacamos las de 23 de abril y 28 de diciembre de 1963, 2, 15 de abril y 5 de diciembre de 1964 y 14 de abril de 1965.

- (126) V. entre otros MARTIN BLANCO: La construcción como causa extintiva del arrendamiento urbano, Madrid, Montecorvo 1963; Lucas - FERNANDEZ: Aspectos civiles de la Ley del Suelo, Cartagena, - - 1963; BERNAL MARTIN: El derecho de retorno y la Ley del Suelo - en RDM, nº 86, 1962; GONZALEZ BERENGUER: Teoría... loc. o., pág. 824 y sig.; PI SUÑER: La expropiación y los arrendamientos, - REV L, nº 47, págs. 473 y sig.

Legislativamente ha sido una aportación interesante, con relación a las casas de más de 100 años de antigüedad, la nueva redacción dada al artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, por la Ley 40/1964, de 11 de junio.

Jurisprudencialmente, merecen destacarse las S-s. de 24 de septiembre de 1960, 13 de mayo de 1961, 1 de marzo de 1962 y 23 de mayo y 10 de octubre de 1963, y 26 de enero de 1966.

- (127) Como dice GONZALEZ PEREZ última loc. o., pág. 563 y 64, en principio la inscripción en el Registro Municipal de Solares no produce otro efecto que el de dar a conocer los datos de los solares en relación con la carga de edificación, por tanto, no tiene repercusión alguna en el plazo para edificar. El plazo tiene vida al margen del Registro: Empieza a computarse con independencia del momento en que tuvo acceso al registro el solar de - que se trate.



Ahora bien, la regla general señalada tiene importantes excepciones. Existen supuestos en los que la inclusión de una finca en el Registro de Solares, produce importantes efectos en orden a los resultados de la no edificación dentro del plazo. Así, ocurre en los casos siguientes: a) Cuando la edificación se deduce de las normas subsidiarias -art. 144, párrafo 2º de la LS-. b) - construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas -art. 4º del Reglamento de Solares. Por tanto, a la vista de lo anterior, en los supuestos a que se refieren los párrafos 2º, 3º, 4º y 5º del Reglamento indicado, el plazo para emprender la nueva edificación es de dos años que se computará a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo de inclusión de la finca en el Registro.

- (128) V. CARRO: Los principios... loc. o., pág. 541 a 542; GARCIA DE ENTERRIA: La Ley del Suelo... loc. o., pág. 500 a 501; SERRANO - GUIRADO: Planificación, Política de suelo... loc. o., pág. 69.— Según ellos la medida es muy efectiva por producir una auténtica congelación del valor del solar que en lo sucesivo no se realizará a precio de mercado sino por el valor urbanístico.

Diferente es la opinión de GONZALEZ BERENGUER: Teoría... loc. o. nota 127, el cual se lamenta de que la Ley del Suelo por lo dispuesto en el artículo 147.3 al decir "si resultare precio superior al tipo de licitación la diferencia quedará a beneficio del propietario expropiado", debilita su propio sistema, pues el propietario remiso en edificar puede acabar percibiendo por un solar su precio de mercado.

A nuestro juicio el nuevo Reglamento de Solares no ha decidido la cuestión, pues la Comisión redactora al presentar el Anteproyecto, en el comentario que acompañaba al artículo correspondiente al tema, después de destacar su importancia solo decía "para determinar el "valor urbanístico" se aplicarán los Índices municipales de valoración de suelo y, en su defecto, los preceptos de las leyes del 12 de mayo de 1946, 21 de julio de 1962 y el Decreto nº 343 de 21 de febrero de 1963", por lo que estimamos que de presentarse la cuestión ante las Autoridades administrativas, o en su caso contenciosamente, lo mismo éstas que los Tribunales aplicarían inexorablemente lo dispuesto en la Ley del Suelo. Este criterio se ve avalado por el contenido de la Circular nº 1 del Ministerio de la Vivienda (Dirección General de Urbanismo) de 1965 sobre el Reglamento de Expropiación Forzosa y Registro Municipal de Solares -puede verse en RCDI, octubre 1965, pág. 1.177 y sig.-, donde se dice, siguiendo la Ley del Suelo que "el precio de adjudicación aunque fuera superior al de licitación, quedará a favor del propietario deducidos los gastos".

- (129) Es el sistema favorito de los legisladores franceses -Decretos 31 de diciembre de 1958, 3 de junio de 1959- las Z.U.P. (zonas de urbanización con prioridad- juegan en el país vecino el importante papel que se señala en: "El papel del urbanista en las - -

Z.U.P.", "Urbanismo" nº 81, recogido por la SGTMV, S. 2ª, nº — 12, 1965. Igualmente, se hacía alusión a ellas en la misma S. — nº 1 de 1961 "Hacia un nuevo Derecho del Suelo en Francia".

- (130) V. sobre estas asociaciones en nuestro Derecho, naturaleza jurídica, posibilidades, participación de los Entes urbanísticos, — etc. en BOLIVAR PINOS: Sistemas de expropiación, comunicación — al primer Congreso Nacional de Urbanismo, pág. 227 y sig.; GONZALEZ BERENGUER: Teoría... loc. c., págs. 439 y 454; DIEZ PICAZO: Problemas... loc. c., págs. 45 y sig.
- (131) En este mismo sentido SERRANO GUIRADO: Planificación territorial, política... loc. c., págs. 70 a 71.
- (132) La iniciación del expediente de expropiación. Una anomalía acusada por la jurisprudencia, RAP, nº 36, págs. 187 a 193.
- (133) El que la acción del hombre se ajuste a una finalidad prevista, se sepa hacia donde dirige los pasos el que su actividad sea inteligente, parece el presupuesto —hasta filosófico— que determina la última diferencia entre los seres racionales e irracionales, lo que marca las distancias entre el eterno estancamiento de éstos y la evolución progresiva de los hombres. Son citas — clásicas en este aspecto las de Aristóteles, Santo Tomás, etc. — de las cuales derivan las de los autores posteriores, entre las de estos últimos, destacan las de ORTEGA al concretar el pensamiento de DIETHEY y que recoge SANCHEZ ALBERNOZ en España... — loc. c., v. 1ª, pág. 63.
- (134) V. SERRANO GUIRADO: Planificación territorial, política de suelo..., loc. c., pág. 25; MARTIN RETORTILLO: loc. c., pág. 180; TRIAS FARGA: loc. c., pág. 5; PEREZ GONZALEZ: loc. c., págs. — 470-471; LOPEZ MEDEL: La planificación de la propiedad inmobiliaria y el futuro, RCDI, 1963, págs. 817-819; LOPEZ RODO: Problemas..., loc. c., pág. 17.

Entre la doctrina extranjera F. FOLEY: La participación del ciudadano en el urbanismo norteamericano, recogido en SGTMV, S. 7, doc. nº 2/64; y A. LORENZER: Planificación. Consideraciones social-sicológicas sobre la planificación y ordenación urbana, re cogido en SGTMV, en la misma S. doc. 37 de 1965.

- (135) V. SERRANO GUIRADO: Planificación territorial y planificaciones sectoriales..., págs. 14 y 15 y 41 y sig. El autor destaca las opiniones de FRAGA IRIBARNE y LEGAZ LACAMBRA sobre este tema.
- (136) ROSILLON en Les plans d'urbanisme, París, 1960, pág. 160 y sig. "una previsión a largo plazo sobre las formas y etapas de desarrollo y de la modernización de un determinado territorio de — cierta importancia: ciudad, aglomeración y hasta pequeña re- — gión".

**WAMBSGANZ:** en Die Bauleitplanung in künftigen Bundesbaugesetz,-- Köln, 1959 "la expresión gráfica de un programa de política de suelo y edificación que se establece en previsión de un determinado desarrollo económico durante un cierto plazo".

Hace alusión, anteriormente, a estas definiciones, **MARTIN BLANCO**.

- (137) **V. GONZALEZ BERENGUER:** Loc. c., pág. 44 a 47.
- (138) **MARTIN BLANCO:** Ult. loc. c., pág. 16 y 18.
- (139) Tomamos la afirmación de **FUENTES SANCHIZ:** En torno..., loc. c., págs. 489 a 490, el cual la hace basándose en los artículos 22, 23, 48, 49, 91 y disposición transitoria 7ª de la LS.
- (140) En cuanto a estos extremos la jurisprudencia se ha expresado en la siguiente forma: La S-s. de 22 de mayo de 1962 estudia la competencia, indicando que la LS, distingue las fases de promoción, aprobación y ejecución del planeamiento reconociendo a los Ayuntamientos amplias facultades en cuanto a la primera y la última, pero sujeta la actividad normativa de éstos por lo que se refiere a la frase aprobatoria al refrendo y conformidad de la Comisión Central de Urbanismo (artículo 28, apart. b)) — que es a la que corresponde la aprobación de los planes relativos a las poblaciones de más de 50.000 habitantes.

Los Ayuntamientos teniendo sus planes aprobados pueden crear de recho objetivo urbanístico a través de Ordenanzas, pero éstas — deben reunir todos los requisitos de la LS, y la legislación de Administración Local, por ello la S-s. de 21 de marzo de 1964 — no considera como tales, aunque el Ayuntamiento las venga dando ese carácter a los anteproyectos redactados por los técnicos de los servicios municipales, cuya fecha de aprobación por el — Pleno, para transformarlos en Ordenanzas, no consta.

La Comisión Provincial de Urbanismo no tiene competencia para la aprobación de planes parciales, en términos generales, en cuanto a la de Barcelona la cuestión es dudosa (v. la O.M. de 11 de octubre de 1959 —posterior por tanto a la LS— que la concedía —por delegación de la Comisión Central de Urbanismo, esta competencia. Las S-s. de 12 de febrero de 1962, la de 29 de septiembre del mismo año (ésta última de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial) y la de 17 de mayo de 1963 no admite la posibilidad de esta delegación. En cambio, la de 9 de noviembre de 1963 admite la validez de la delegación expresada). Por lo que a Madrid se refiere, por la Ley del Area y su Reglamento (artículo 40) los Planes parciales los redactan los Ayuntamientos los cuales los pueden aprobar provisionalmente, correspondiendo la aprobación definitiva a la Comisión del Area.

En cuanto a los Proyectos de urbanización son de aplicación los artículos 132 y 141 de la LRL (S-s. 26 de enero de 1962).

En cuanto a los plazos para la aprobación, el retraso o inobservancia no es motivo de nulidad pero sí de sanción administrativa —si procede— a los funcionarios morosos (S-s. 3 de julio de 1963); y se aplica a ellos la doctrina del silencio administrativo positivo (S-s. de 8 de junio de 1959 y 6 de marzo y 19 de junio de 1965).

Por lo que se refiere a las modificaciones y revisiones, la jurisprudencia (S-s. 2 de julio de 1958 y 20 de abril de 1964) —viene exigiendo inexorablemente el cumplimiento del artículo 39 de la LS, por lo cual la modificación o revisión de cualquiera de los elementos de los planes, proyectos y programas, normas y ordenanzas ha de sujetarse a las mismas condiciones que la formación. En relación a Madrid, durante la vigencia de la legislación anterior a la creación del Area la S-s. del 15 de noviembre de 1961 sostuvo el criterio de que la Comisión de Urbanismo podía modificar los Planes parciales sin necesidad de ratificación por parte de autoridades superiores siempre que no discrepara con el Ayuntamiento, pues en este caso, debía elevarse el expediente al Consejo de Ministros. A nuestro juicio con la legislación actual, la situación queda igual y a las modificaciones de los Planes parciales les será de aplicación lo que se dispone para las del Plan general en el artículo 27 del Reglamento, entre otras razones porque así lo dispone, para los fines que indica, la Ley 58/1963, de 2 de diciembre.

No hemos encontrado en la jurisprudencia orientaciones precisas en cuanto a la interpretación de los Planes, por lo cual a simple título personal consideramos aconsejable, dado su carácter rigurosamente formal, y como consecuencia de ello los criterios siguientes: Es evidentemente, lógica, la limitación de los medios de prueba extrínsecos al sentido literal de los mismos. Ante cualquier insuficiencia sólo cabe la vía de la modificación o rectificación con las garantías y formalidades que estas exigen; las autoridades y organismos urbanísticos, no pueden resolver las dudas que plantea no su tenor, sino su falta de previsión. Pueden resolver, en cambio, las dudas dimanantes de aquellas cuestiones planteadas por el mismo tenor del Plan, pero —que éste deja sin resolver, bien sea por contradicción interna o por oscuridad en la expresión. La interpretación dada por ellas, entendemos que causará estado jurídico mientras no sea eficazmente impugnada.

En cuanto a procedimiento, la abundante jurisprudencia (S-s. 13 de noviembre de 1957, 20 de marzo de 1961, 17 de febrero de 1962, 8 de octubre de 1963, 11 y 15 de febrero de 1964 y 19 de enero de 1965, entre otras) exige con todo rigor para todos los trámites el cumplimiento de todas las formalidades, haciendo hincapié en que el interés legítimo alcanza en materia de urbanismo a todos los administrados sin cualificación especial alguna, dado que el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa —que establece, como es sabido, la necesidad de interés legítimo para poder entablar el recurso— se vé aún más generalizado, por la "acción popular" que concede el artículo 223 de la LS (v. sobre los antecedentes de esta acción —

en la legislación municipal -artículo 23 del Estatuto y artículos 371 y 375 de la LRL-, C. QUINTANA: Control jurisdiccional - en la LS, SQTMV, S. Conferencias..., v. 18, pág. 45; y, en cuanto a la naturaleza jurídica de esta acción y su conveniencia - GONZALEZ PEREZ: El proceso..., loc. c., pág. 553.

- (141) V. artículos 6.3, 9, 10 y 11 de la LS. Al no matizarse en estas disposiciones legales la diferencia de contenido que puede existir entre las "normas urbanísticas" del Plan general y las "Ordenanzas reguladoras" del Plan parcial, GONZALEZ BERENGUER, loc. c., pág. 50, dice que siendo el Plan parcial un desarrollo del Plan general podría suprimirse el primero con sólo incluir en el segundo datos bastantes para hacer innecesario un segundo y mas circunstanciado plan.

El problema en nuestra Patria es de "lege ferenda" pues por hoy, mientras el Plan general no es desarrollado en Planes parciales no es posible edificar -salvo la previsión del artículo 46 de la LS, para edificios singulares y monumentales- lo que constituye una norma de derecho necesario que es preciso acatar, como indica la S-s. de 27 de febrero de 1964.

En Francia, se tiende a suavizar este dualismo, pues se exige - siempre el "plan directif", y sólo excepcionalmente el "plan de detail".

En Italia, el criterio de la jurisprudencia y sobre todo el que encontramos en algunas resoluciones del Consejo de Estado, es - reconocer al Plan general de ordenación fuerza vinculante obligatoria en todos aquellos extremos que en el mismo aparecen precisos y concretos, sin necesidad de que se aprueben los Planes parciales de ejecución. No obstante, la elaboración jurisprudencial y doctrinal -como apunta MARTIN BLANCO- La legislación..., loc. c., pág. 62- de esta tesis no es todavía suficientemente sólida.

- (142) V. CARRO: Loc. c., pág. 452 a 454; GARCIA DE ENTERRIA: La LS, - loc. c., pág. 490 y sig.

Por la doctrina extranjera v. MARTY: Loc. c., págs. 93 a 94.

En la línea de las reiteradas S-s. del Tribunal Supremo, la Resolución de la Dirección General de los Registros de 11 de julio de 1963 dice en uno de sus considerandos: Que es acusada - tendencia de las modernas legislaciones civiles un aumento de - las limitaciones del propietario por razones de interés público, que reducen el alcance de la declaración general contenida en el artículo 348 del C.c., que caracteriza la propiedad como el derecho a gozar y disponer de una cosa y en este mismo sentido, el urbanismo recientemente ha motivado una copiosa legisla-

ción dirigida a promover la construcción en todos sus aspectos, y al preferir esta finalidad también se restringe enérgicamente el derecho del propietario.

- (143) "Artículo 51.1. Los Ayuntamientos podrán crear en la correspondiente Ordenanza un documento acreditativo de las circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas comprendidas en el término municipal.

2. Este documento se denominará Cédula urbanística de terreno o de edificio, según el carácter de la finca a que se refiera, y los Ayuntamientos podrán exigirle para la parcelación, edificación y cualquier utilización de los predios.

3. Será obligatoria la creación de dicha Cédula para las fincas comprendidas en polígonos en los que se aplique cualquiera de los sistemas de actuación señalados en esta Ley.

- (144) V. CARRO: Los principios..., loc. o., pág. 535; GARCIA HERNANDEZ: Loc. o., pág. 493. En general, se contienen alusiones a las mismas en todas las obras de los urbanistas españoles que venimos citando.

El problema de los "certificados de urbanismo" como se denomina a las Cédulas urbanísticas en el extranjero, ha sido objeto de una interesante encuesta llevada a cabo en 1965 por el Notario de Reims, Jean BAUDIN, cuyos resultados han sido elevados al Secretariado de la Unión Internacional del Notariado Latino, de la misma se deduce: Que en la legislación española faltan disposiciones complementarias totalmente necesarias; que la necesidad del certificado de urbanismo la sienten todos los profesionales sea cualquiera el país en que trabaje, pero jamás ha podido determinarse de manera satisfactoria las condiciones para la expedición de dicho documento, debido a la enorme movilidad de la materia que es el urbanismo; la forma en que se ha resuelto en Francia no es satisfactoria, aunque se ha realizado un intento de solución siquiera sea imperfecta; en Suiza, no existe ninguna clase de documento que se le parezca; en Alemania, el procedimiento empleado permite, al parecer, tener una información cierta, por lo menos fuera de las zonas en que ya se ha aprobado un plan de urbanismo definitivo —si existen éstos, no hay problema, pues contienen las posibilidades de construir en un terreno dado—; en Escocia, pueden compradores y vendedores pedir información, y reciben una declaración en la que se indica si la propiedad resulta afectada por alguna disposición. De esta manera, es como pueden tener una respuesta concreta; el sistema varía ligeramente en Inglaterra, donde pueden solicitarse certificaciones de las autoridades locales; las imperfecciones —son reconocidas, en todos los países, por los mismos departamentos oficiales que admiten que los propietarios no pueden saber a que atenerse ni tener una seguridad. La situación y las ideas son muy fluidas y dadas estas circunstancias las autoridades locales de urbanismo, forzosamente han de mostrarse imprecisas e indefinidas.

- (145) FUENTES SANCHIZ, En torno..., loc. o., pág. 480 y sig. hace un estudio de las referencias de la LS, al Registro de la Propiedad, contenidas en cuanto a usos provisionales en el artículo 47.2; servidumbres, artículo 53.3; construcciones sobre suelo que no sea solar, artículo 67.2; aprovechamiento del suelo de reserva urbana, artículo 68; parcelas mínimas, artículo 78; escrituras de división de terreno, artículo 79.3; reparcelación, artículo 82; inscripción o anotación de actos o acuerdos, artículo 209.
- (146) V. el estudio pormenorizado de las cuestiones que presenta este artículo para los particulares actuantes, Notarios y Registradores, así como el estudio de la naturaleza jurídica de la acción que establece el apartado 4º, especialmente en ROCA SASTRE: Suplemento al Derecho hipotecario, 5ª edición, anexo, pág. 197 a 202.
- (147) Tratado de Derecho Administrativo, v. 1º, Madrid 1958, pág. — 408.
- (148) Destacamos sólo algunas S-s. En cuanto a competencias para — otorgarlas, S-s. 1-5-58 y 10-10-65; el carácter reglamentado y no discrecional del acto de su concesión, S-s. 31-10-58 y 14-3-59; la denegación debe ser motivada, S-s. 11-6-62; y es recurrible la denegación lo mismo la expresa que la tácita, S-s. 30-5-65; concesión por silencio administrativo y nulidad del acuerdo posterior revocatorio, S-s. 23-11-62; imposibilidad de condicionamiento ulterior, S-s. 4-2 y 20-3-1963 y 27-2-64; denegaciones improcedentes, S-s. 28-5-63 y 5-11-1964; derecho de los particulares a su concesión cuando los Organos urbanísticos no encuentren inconveniente a que se conceda, una vez consultados por el Ayuntamiento; incompatibilidad entre la concesión y la denegación de apertura, S-s. 21-9-63; caducidad, S-s. 6-12-54, 6-1-61 y 12-1-62; atribuciones de los Ayuntamientos, Gobernadores y Comisión de Urbanismo para ordenar la suspensión de la licencia, o la demolición de las obras ejecutadas con arreglo a ellas, S-s. 27-2-62 —muy importante—, 11-11-63, 6-2-64 y 21-6-65; la suspensión puede ser parcial, S-s. 13-11-63; las concedidas erróneamente no pueden utilizarse para materializar un derecho dominical, S-s. 18-1-64; las relaciones de las licencias con los planes: para simples reparaciones en edificios afectados por ellos, S-s. 17-1-61; con planes en período de formación, S-s. 24-5 y 27-11-61 y 17-6-63; imposibilidad de modificación, una vez concedidas de acuerdo con ellos; respeto del Ayuntamiento a sus propios planes, S-s. 5-10-63.
- (149) V. entre otros, CARCELLER FERNANDEZ, loc.c., pág. 163 a 182; — ENTRENA CUESTA: Las licencias en la legislación local, REVL, nº 107, pág. 650 y sig.; BOQUERA OLIVER: El condicionamiento de las licencias, RAP, nº 37, pág. 177 y sig.; GARCIA DE ENTERRIA: Dictamen sobre oposición por un particular a la ocupación por otro de la calle con que linda un edificio del primero, RDN, 1961, pág. 283 y sig.

- (150) El régimen administrativo de la propiedad privada, RDP, 1959, - págs. 457 y sig.
- (151) Loc. c., págs. 551 a 553.
- (152) La LS, considera como deberes el costear las urbanizaciones, el edificar los solares resultantes de la planificación, dentro de ciertos plazos máximos (artículos 67. 3 b) y 142 y sig.), y el mantener los edificios en buen estado de conservación por razones de seguridad, higiene y estética.

Y como limitaciones más destacadas: Las procedentes no sólo de la propia Ley, sino de los planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas de acuerdo con la misma (artículo 45); prohibición de edificar parcelas de suelo urbano, hasta que merezcan la condición de parcela edificable (artículo 67 en relación con el 63); no poder destinar el predio a un uso distinto del previsto en el plan (artículo 47); necesidad de previa licencia para realizar cualquier obra (artículo 165); no poder realizar la parcelación hasta que exista un plan de ordenación para el sector correspondiente (artículo 79); indivisibilidad de las parcelas — respecto de la superficie mínima considerada en el plan (artículo 78); necesidad de hacer constar en la enajenación de una finca su condición urbanística (artículo 50); y necesidad de la cédula urbanística para parcelar, edificar o cualquier otro destino que haya de darse al terreno (artículo 51).

- (153) Loc. c., pág. 535 y sig.
- (154) La Ley del Suelo, loc. c., pág. 494.
- (155) Loc. c., pág. 82 a 83.
- (156) V. Los comentarios a dicha Ley, de BRIEMONT, loc.c., págs. 114- a 123.
- (157) V. loc. c., págs. 401 a 423.
- (158) L'Etat et la propriété en droit français, en "Staat und Privatrecht", Berlín 1960, pág. 128.





### CAPITULO III

### CAPITULO III

#### LA EXPROPIACION

##### PLANTEAMIENTO.

"Cuando el interés público lo exige, la propiedad privada ha de supeditárselo y servirle, ordenada en función social - al bien común, mediante la cosión imperativa del propio derecho - de dominio en trueque por indemnización justa: Es la teoría jurídica de la expropiación..."

Con estas palabras de nuestro Tribunal Supremo contenidas en la sentencia de 20 de abril de 1.964, quedan a nuestro juicio, sintetizados los principios cardinales de la institución-expropiatoria.

Efectivamente, el derecho de nuestra nación -como el de todas- a vivir y asegurar a sus miembros las mejores condiciones de existencia, mediante la ejecución de las obras y trabajos- que sean necesarios es evidente.

El carácter substantivo del derecho de propiedad y su protección constituye, por otra parte, una de las bases de nuestra sociedad.

Las reglas de la expropiación en el derecho público - van destinadas a conciliar estos dos principios aparentemente contradictorios. Ellas permiten a las colectividades reguladas por - él, obtener los terrenos y cuantas cosas les son precisas para la realización de su misión, al mismo tiempo que garantizan al propietario desposeído una indemnización equitativa, justificada por la regla de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

Todo procedimiento de expropiación se traduce en una decisión de poder, en la fijación, en el pago de una indemnización y en el traspaso de la propiedad y puesta en posesión de los bienes expropiados (159).

Para llegar al reconocimiento formal de la potestad - expropiatoria de la Administración que marca un límite final a la propiedad y que a la vez garantiza los contenidos positivos que - reconoce a la misma, en relación con la actividad del Estado, lo que es en cierto modo, la doble vertiente de todo Derecho administrativo: prerrogativa de la Administración y garantía de los administrados (160). Para que se haya llegado -igualmente- a las más amplias formas en el reconocimiento de la actuación de la Administración y a la extensión de las garantías para los administrados - que alcanzan a todo su patrimonio, puesto que, se encuentra prote

gido no sólo frente a medidas de despojo directo, sino también por cualquier daño que se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, desbordando los límites tradicionales de la expropiación, se ha tenido que recorrer un largo camino, lo mismo en cuanto a las potestades de la Administración que al derecho de propiedad que han evolucionado paralelamente desde los orígenes de la institución expropiatoria hasta la actualidad (161).

Nos remitimos al capítulo 2º, en cuanto a la evolución del derecho de propiedad.

Por lo que se refiere a la potestad de la Administración se ha ido perfilando en materia expropiatoria en un doble sentido: uno, limitativo (162), representado por la necesidad de una Ley para la apertura de la expropiación o su aplicación a un caso concreto, y la intervención judicial en la misma. Ambos principios -aspiración de la burguesía del siglo XVIII a que se declarasen inviolables e intangibles la libertad y la propiedad- se consagran por vía legislativa, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, en la Declaración de Derechos del Hombre francesa de 1.789, en todas las constituciones de expropiación, y, como dice FUENTES SANCHIZ al ser formuladas por la Declaración Internacional de los Derechos del Hombre en la O.N.U. en 1.948, adquieren vigencia universal (163).

Por otro lado, expansivo, que se manifiesta en dos formas: 1ª Porque deja jurídicamente de plantearse como un límite último del derecho de propiedad, lo que implicaba un coñido tratamiento de su causa -había de referirse a utilidad directa para obra pública concreta-; de su objeto -se limitaba a bienes inmuebles-; de su contenido -sólo alcanzaba a una transmisión de la propiedad-; de su procedimiento y de sus garantías. De ello, se pasaron en las mismas constituciones -haciéndose eco de la evolución que trajo consigo la plena admisión de la función social de la propiedad- a no enunciarla como una garantía de ésta, sino considerándola como una habilitación positiva para la acción del Estado sobre ella y para todos los fines del mismo.

2ª Porque, precisamente, por esto último se han ampliado los límites de lo que era institucionalmente tradicional de la expropiación, que venía limitada a las privaciones singulares de la propiedad, para comprender en ella toda una serie de actuaciones administrativas sobre la misma que desbordan su significado -primigenio, lo que hace que por los autores se hable de la disolución del concepto de expropiación, de la niebla que se extiende sobre el mismo (164), de su expansión (165).

## 1. CONCEPTO.

Según la Real Academia Española expropiación es "Acción y efecto de expropiar", y expropiar "Desposeer de una cosa a su —

propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública".

Por su parte, la Ley de Expropiación en su artículo 1º dice: "1. Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.

2. Quedan fuera del ámbito de esta Ley las ventas forzosas reguladas por la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas". Y su Reglamento desarrollando el pensamiento de la Ley dice en su artículo 1º "1. Toda la intervención administrativa que implique privación singular de la propiedad, de derechos o intereses patrimoniales legítimos, a que se refiere el artículo 1º de la Ley, es una expropiación forzosa a todos los efectos, y específicamente, a los de exigencia de habilitación legal, de sometimiento a procedimiento formal y de garantía jurisdiccional frente a la misma.

2. La enumeración de los supuestos de privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos que hace el artículo 1º de la Ley, tiene carácter enunciativo y no excluye la posibilidad de otros distintos, a los fines de la calificación del párrafo anterior.

3. En las excepciones del párrafo 2º de la Ley, se comprenden las relativas a ventas forzosas de cualquier artículo objeto de intervención económica".

GARCIA DE ENTERRIA, -después de citar a PORTHOFF y STEIN y su acertada visión del por qué se han desbordado en el siglo XX los moldes a que estuvo sometida y acantonada la expropiación en el siglo XIX, que se explica por la especial relación que la administración moderna tiene con el orden social, y para ella este orden social no es un dato, sino cometido y objeto de conformación y de ahí que el Estado intervenga alterando las relaciones patrimoniales con todo género de disposiciones- afirma, que ello motiva el que "la expropiación pasa a ser uno de los instrumentos positivos que ejercitan esa amplia acción administrativa sobre la propiedad en virtud de esa extensa gama de fines.... el concepto de expropiación es genérico en el nuevo sistema y comprendo toda especificación posible por el objeto, por la causa por el contenido o por el procedimiento" (166).

Indudablemente, con este concepto tan actual en nuestra doctrina, que encuentra su base en el artículo 1º de la Ley, -

la amplitud alcanzada -que sólo tiene comparación y antecedentes- en el derecho alemán (167)-, ofrece las ventajas y los inconvenientes que hemos señalado en el planteamiento, pero lo que no admite dudas es que ha situado el instituto expropiatorio y su temática a un rango que contrasta claramente con la atonía con que se desenvolvía en épocas anteriores.

## 2. NATURALEZA JURIDICA.

La doctrina tradicional considera la expropiación como una limitación del derecho de propiedad (168).

GARCIA DE ENTERRIA, dice, que por su parte, "hablamos de que la expropiación es un límite del derecho de propiedad en sentido estricto de esta expresión y refiriéndonos al engarce genérico entre las dos instituciones (propiedad, expropiación)", y agrega "que será un límite intrínseco, no una invasión adivinada exteriormente al derecho de propiedad, entendido como un derecho originario y absoluto." (169).

Creemos no obstante, que es vano empeño buscar la naturaleza jurídica de la expropiación por la simple vía de su distinción con las limitaciones al derecho de propiedad y no observar la evolución hacia la función social de éste que paralelamente ha sido -como es lógico y ya dijimos la que ha ido marcando los hitos- de la institución expropiatoria, por lo cual hoy no queda más que decir que su concepto y naturaleza es genérico, si se quiere, indeterminado como ocurre con otras actuaciones públicas.

El cuando a ese sacrificio del derecho de propiedad - que su propia función social le impone, a ese ataque, se le deba calificar propiamente de expropiación es cuestión distinta, es la fijación del criterium de la expropiación, a decidir por las leyes de cada país, que en el nuestro se ha hecho en la LE, con la amplitud ya indicada (170).

Por su parte, la jurisprudencia, se muestra firme, y a nuestro juicio acertada, cuando considera las características de la institución, y en cambio, la encontramos vacilante, cuando trata de subsumir la expropiación en las figuras contractuales de Derecho privado, aunque hay que reconocer que actúa a pie forzado por el encaje que hace de la misma el Código Civil. (171).

La posición de éste, la encontramos en cierto sentido justificada, pues fué redactado en una época en que existía cierta confusión análogica entre la compensación indemnizatoria y en el precio de la compra-venta, como ha puesto de manifiesto VIGNOCCHI - "ciertamente en el pasado no dejó de considerarse la expropiación como una venta forzosa en la que la voluntad del Estado se sustituyó a la del propietario para determinar el traspaso del bien, -

dándose pie de esta manera a la tesis discutible de la expropiación como expropiación de la facultad de disponer (CHIOVENDA) pero a esto se opone el hecho de que el paralelismo entre compensación y precio viene imposibilitado por la naturaleza unilateral del imperium de la expropiación, de la carencia de prácticamente toda libertad contractual en la fijación del justiprecio y en los demás elementos de la relación, por la diversidad esencial, de las causas respectivas de la compraventa y de la expropiación, y por la ausencia de auténtica y completa coincidencia económica entre la compensación y el verdadero precio del mercado... la compensación es a diferencia del precio, más que un elemento esencial de una relación sinalagmática, una simple condición de legitimidad del procedimiento de expropiación.... da lugar tan sólo a una simple pretensión del particular frente a la Administración pública... por último al estar desvinculada la compensación de toda consideración o elemento subjetivo que si puede influir en la compra-venta, no puede ser tomada en consideración ni calcularse, en caso de expropiación..." (127).

Quizá, a consecuencia de estas posiciones doctrinales, de las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y de la influencia indudable de la Ley vigente, el Tribunal Supremo en S-s. posteriores vá perfilando la naturaleza jurídica de la expropiación por otros senderos y así en la de 21 de marzo de 1.961, nos dice que "la expropiación forzosa es una forma singular de privación de la propiedad privada, acordada imperativamente por la Administración" que como vemos coincide literalmente con lo que se establece en el artículo 1º de la LE.

### 3. ANTECEDENTES.

Coincidimos con VILLAR PALASI, en que en sus orígenes, como generalmente, el de todas las cosas humanas no puede señalarse en una nación determinada ni en una disposición concreta, pues es mucho más remoto que el de una cifra exacta.

La doctrina está dividida y existe una viva polémica acerca de si Roma conoció o no la expropiación forzosa (173).

Reconocida en el siglo XVII por PUFENDORF y en el siglo XVIII por GROCIO ("De jure belli ac pacis", L. 2º Cap. 4º, - Sec. 7ª) figura ya -como viene- en las solemnes declaraciones de derechos del mismo siglo de las cuales pasó a través de todas las Constituciones del siglo XIX a las Leyes de expropiación y mucho antes de la primera guerra mundial se había aceptado, en general la misma, como una de las prerrogativas gubernamentales. BARTOLOMEI dice que del examen de la legislación expropiatoria de un siglo a esta parte, si de un lado presenta una rica y compleja fenomenología jurídica, de otro lado, indudablemente, se ha resentido en sus fines sustentatorios y en su articulación, por la evolución de la estructura social política y económica de la sociedad, por la mutación institucional de la forma del Estado y de las diversas formas de Gobierno que se han sucedido en el tiempo.

Ya dijimos en el Planteamiento, como hoy, es reconocida la vigencia universal de la institución.

Los antecedentes legislativos en España.

Han sido estudiados con gran atención por la doctrina (174).

El liber Judiciorum no habla para nada de la expropiación. En cambio, el Código de las Partidas consagró legislativamente el pensamiento de los glosadores y postglosadores sobre la expropiación (175): Así, la Ley 2ª, tít. 1º, partida 2ª después de sentar el derecho del Emperador a expropiar dice "Y si por ventura gelo oviese a tomar por razón que el Emperador oviese menester de facer alguna cosa que se tornase a pro comunal de la tierra tenudo es por derecho de dar ante buen cambio que vala tanto o más, de guisa que él fin que pagado a bien vista de omes buenos".

En la Ley 31, T. 18, partida 3ª, la cual después de recomendar al Rey que no diese por privilegio las cosas de un hombre a otro agrega que cuando alguna cosa fuera precisa "que tornase a pro, o emparamiento de todos, o de algún lugar señaladamente. Pero esto deven facer destas dos maneras: dándolo cambio por ello primeramente o comprendógelo según lo que valiere" (176).

El hecho de no tener fuerza obligatoria las Partidas - hasta que se la dió el Ordenamiento de Alcalá- explica a juicio de TORT y MARTORELL el que se ignorasen sus disposiciones en el Código de Alfonso XI y en las Leyes de Toro.

Enmarcada en las Leyes de Indias figura la Ley 26, L. 5ª. T. 2ª, pág. 121, que prohíbe a los Corregidores y Alcaldes que tomen a los vecinos o indios comida ni cosa alguna sin pagarles. - La pena que se establece es la de privación de oficio y 100 maravedises para la Real Cámara.

En la Novísima Recopilación, al tratar algunas materias -montes destinados a la marina de guerra (Ley 22, T. 24, L. 7ª, que contiene la Ordenanza sobre ellos, dada por Fernando VI en 1.748), minas de sal y de carbón, etc.- se encuentran disposiciones aisladas, fragmentarias, que al establecer cortas, sacas y fuertes limitaciones indemnizando, se contiene en ellas indicios de la idea de expropiación por utilidad pública.

Posteriormente, en la época contemporánea, por las razones ya indicadas anteriormente, la expropiación ha tenido en nuestra Patria un tratamiento constitucional (177) y las Leyes de expropiación se apoyan a la superlegalidad que les proporcionan las Constituciones.

Nuestra primera Ley de expropiación fué la de 17 de julio de 1.936, vigente el Estatuto Real de 1.934, y como dice GARCÍA



DE ENTERRIA pretendió dar curso a las garantías de los derechos individuales por la paz conservadora del Estatuto. La falta pues, de apoyo constitucional, le fué prestado en su período de larga vigencia, por las Constituciones que se sucedieron tras el Estatuto, -- (178).

Así llegamos al artículo 10 de la Constitución de -- 1.876 (transcrito en el artículo 349 del Cc.) y en su desarrollo -- se dicta la segunda de nuestras leyes de expropiación la de 10 de enero de 1.879 -Regto. de 13 de junio- texto a cuya larga vida ha puesto fin la Ley actual.

Son de destacar, posteriormente, las aportaciones del régimen republicano a través del artículo 44 de la Constitución -- de 7 de diciembre de 1.931, en ella deja de enunciarse la expropiación en forma negativa y se la considera como instrumento de acción positiva.

Ya en nuestro régimen son conocidos los principios informadores contenidos en la Declaración 12.1 del Fuero del Trabajo y artículos 30 y 32 del Fuero de los Españoles.

Hasta 1.954 a la vigencia de la Ley de 1.879 se la yuxtaponen la Ley de 7 de octubre de 1.939 que habilita un procedimiento expropiatorio de urgencia; la Ley de 27 de abril de 1.946 -- que regula la expropiación por interés social, cuya aplicación se confía al Instituto Nacional de Colonización, y el Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1.948 referido a la expropiación por urbanización y planes de vivienda.

Este es el panorama sobre el cual se proyecta la Ley -- actual de 16 de diciembre de 1.954 -Regto. de 27 de abril de 1.957.

El Instituto de Estudios Políticos se encargó de la redacción del Anteproyecto. Los criterios que le inspiraron fueron: El deseo de refundir en un texto único la casuística legislativa -- producida después de 1.879; dar curso a las nuevas concepciones -- impuestas por las Leyes fundamentales del Estado, a las exigencias de las nuevas técnicas administrativas y de la propia evolución social, y a todas estas finalidades se unió la de tratar en la nueva Ley el tema de la responsabilidad civil de la Administración por -- daños originados en los patrimonios particulares, que venía padeciendo tradicionalmente de una defectuosa regulación en el derecho positivo.

En general, los propósitos fueron conseguidos, la opinión de la doctrina la es favorable (179) y si se ha vuelto a tener una diversidad legislativa (180), no estamos seguros hasta qué punto ello ha sido conveniente, ya que, salvando los principios centrales de valoración y garantías en el título 3º de "procedimientos especiales", reconocía las particularidades orgánicas precisas en el momento de su promulgación, con lo que quedaba abierto el mejor camino a seguir, si otras necesidades ulteriores lo demandaban.

#### 4. FUNDAMENTO DE LA POTESAD EXPROPIATORIA.

Ante todo es necesario fijar el significado específico del término "potestad" tan conocido de la doctrina española que -- viene hablando desde el siglo pasado de "potestades de la Administración".

Con GARCIA DE ENTERRIA, podemos decir que la potestad es un poder abstracto y genérico ordinariamente derivado de status legales, cuyo efecto consiste en la modificación de las situaciones jurídicas existentes (potestades innovativas) o en el mantenimiento, relación y tutela de situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o innovarlas; no tiene una referencia a un objeto concreto, no supone, como el derecho subjetivo especificidad del objeto dominado, sino que se extiende a un marco genérico de posibles objetos; no encuentra enfrente obligaciones singulares, prestaciones o actuaciones debidas, sino más bien "sujeciones", vinculación puramente pasiva de soportar la realización de sus efectos propios (181), por lo cual ha podido decir Otto MAYER que "la expropiación por causa de utilidad pública no exige nunca otra cosa más que un simple soportar" (182).

La facultad de expropiar se integra análogamente en una potestad de esta naturaleza. Se trata de una potestad innovativa cuyos efectos se dirigen a extinguir, o desde otra perspectiva a convertir situaciones jurídicas patrimoniales de las personas sujetas a la misma.

Para la jurisprudencia, en la búsqueda de los fundamentos, juegan las ideas, ya indicadas de la prevalencia del interés público y la natural subordinación a él de la propiedad privada, el reparto de las cargas públicas y la igualdad ante las mismas, lo que justifica el trueque de la propiedad específica sobre un bien por el derecho sobre el valor económico del mismo, cuando la Administración dispone de él, destacando siempre, que esté autorizado y dispuesto por la Ley (183).

A nuestro entender, en la potestad expropiatoria se encuentra, una vez más, la grandeza y servidumbre de la Administración. Nadie discute la potestad expropiatoria que le corresponde cuando hay necesidad de un bien "a pro común" como veíamos en las Partidas-, en estos casos todas las cosas deben plegarse al servicio de la Administración que encarna a todos, principio ya sostenido por nuestros clásicos, (184), pero sin olvidar que ni estas razones --incluso cuando se amparan en conseguir los mayores logros-- e ideales comunitarios-- pueden excusar la injusticia siquiera hecha a un solo hombre. Por lo cual si los fundamentos son claros, no lo son menos las fronteras, como gráficamente destaca la sentencia de 21 de marzo de 1961 (185). Observemos que nuestro más Alto Tribunal da por superada cualquier duda que pudiera plantear la potestad de la Administración, pues dice lisa y llanamente "resul-

ta obligado" pero al mismo tiempo recuerda imperiosamente que de no proceder compensación adecuada al ciudadano expropiado se desconocerían las leyes sustantivas y fundamentales que le amparan.

## 5. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

Estudiando el concepto, la naturaleza jurídica y el fundamento, en un análisis de la institución o descubrimos una serie de elementos que examinamos a continuación.

A) Sujetos. Son tres. Expropiante, beneficiario y expropiado. El art. 3º del RE, desarrollando y matizando el art. 2º de la Ley nos lo define: "A los efectos del presente Reglamento, se entiende por expropiante el titular de la potestad expropiatoria; por beneficiario el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derechos expropiados y por expropiado, al propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación".

a) Expropiante o titulares de la potestad expropiatoria. Son el Estado, la provincia o el municipio -art. 2.1. Ley y 3.2. Reglamento. Excepcionalmente y solo a los fines de sus - - Obras e Instituciones asistenciales lo es también la Organización Sindical en virtud de la Ley 171/1965, de 21 de diciembre.

Según GARCIA DE ENTERRIA (186), la atribución única de la potestad expropiatoria a las entidades administrativas territoriales no puede estar más justificada, pues solamente ellas representan los fines generales y abstractos de la Administración que entran inevitablemente en el ejercicio de la potestad de expropiar. Al mismo tiempo encuentra lógico la no atribución de la potestad a las personificaciones institucionales o no territoriales de la Administración por tener un carácter organizativo puramente instrumental.

Para llegar al reconocimiento de la facultad de expropiar a las Diputaciones y Ayuntamiento ha sido necesario que el Estado delegue en ellos su ejercicio, pues ya se comprende que la interferencia que la expropiación supone en la vida normal del Derecho solo es atributo de la soberanía estatal, que durante siglos se la reservó únicamente para sí, y si hoy se extiende a estos entes territoriales, y en otras naciones a otros sujetos, debemos entender con ZANOBINI y WILKIN (187) que el Estado no les concede la facultad de expropiar sino su mero ejercicio.

Hoy, en España, se concede esta potestad a la Administración -en las personificaciones que hemos visto-, abandonando el sistema judicial de clara inspiración napoleónica en el que tal po

testad estaba reservada a los Jueces debiendo la Administración pos-  
tular de ellos el ejercicio a su favor (188).

b) Beneficiario. Es el adquirente inmediato de la --  
transmisión forzosa que se efectúa o el favorecido con el contenido  
del acto expropiatorio cuando éste no se concreta en una transmi-  
sión de propiedad pura y simple. Por ello le corresponde el deber --  
de indemnizar, aunque como dice GARCIA DE ENTERRIA el "titular del-  
trámite" o sea la entidad expropiante asuma la tarea de negociar y-  
acordar la cifra de indemnización; los arts. 15 y 17 de la Ley y 4-  
y 5 del Reglamento le reconoce a los beneficiarios una intervención  
en otras fases del procedimiento. En cualquier caso la Ley trata de  
independizar la posición del expropiante de la del beneficiario.

Ha sido nuestra Ley, adelantándose a otros ordenamientos,  
la que ha sacado de su aislamiento dogmático la "subjética figura"-  
-como dice GARCIA DE ENTERRIA- del beneficiario, encarándose "de for-  
ma autónoma con el concepto del mismo" -como subraya GARRIDO FALLA-.

Al desglosarlo de la figura del expropiante se facilita  
la solución de "el problema técnico de la expropiación a favor de --  
los particulares que es normal en el sistema de "interés social", --  
queda resuelto con limpieza, sin acudir (iter inútilis) al arbitrio  
de la cosión ex post por parte del ente expropiante, que asumiría --  
también el papel de adquirente o beneficiario inmediato" según apun-  
ta GARCIA DE ENTERRIA.

Admitida hoy, a través de la evolución "utilidad pública  
y beneficio común" -Leyes de 1836 y 1879-, "utilidad social" -Consti-  
tución de 1931, art. 44- y "utilidad pública o interés social" -Fue-  
ro de los españoles y Ley vigente- la posibilidad (de insólita en --  
el concepto clásico de la expropiación la calificó el Ministro de --  
la Vivienda en las Cortes-) de referir sus beneficios a particulares  
por interés social, lo cual encaja perfectamente con la función so-  
cial que a la propiedad corresponde, solo nos queda lamentarnos de-  
la forma vaga y abstracta -en lo que coincidimos con FUENTES SANCHIZ-  
con que esos conceptos son formulados en el art. 71 de la Ley y 87-  
del Reglamento.

c) El expropiado. Puede ser cualquier persona o enti-  
dad como indica el art. 1º, es la persona que ha de soportar, aque-  
lla sobre cuyos derechos actúa la expropiación. No contempla la Ley  
excepción alguna.

La cualidad de expropiado es una cualidad ob rem, por --  
la acción con el objeto de la expropiación lo que determina el que-  
pueda serlo cualquier titular del objeto expropiable. Ya se compren-  
do que esto origina varias consecuencias importantes, pues:

1º. Habrá que considerar como expropiados a cualquier --  
titular de derechos reales o intereses económicos directos sobre la  
cosa expropiada, así como a los arrendatarios (188).

2º. El que necesitándose el bien con urgencia se procuren las representaciones adecuadas a los titulares, pues en otro caso, quedaría al arbitrio de los mismos la marcha de la expropiación (189).

3º. El que teniendo la expropiación el carácter de una privación imperativa, unilateral, la capacidad y facultad de disposición del expropiado requiera un tratamiento especial, pues son innecesarios los requisitos de la contratación voluntaria, espontánea, normal (190). No hay -dice FUENTES SANCHIZ- situaciones de capacidad incompleta, restricciones y limitaciones de la facultad de disponer que pueda impedir la expropiación y según MORELL -comentando el artículo 6º de la Ley anterior-, están facultados para vender -diríamos mejor para dejarse expropiar- son - - autorización judicial ni formalidades especiales: Los padres, los tutores, los maridos, los representantes del ausente, la mujer casada y en general quienes sólo tienen facultados para administrar (191).

4º. El que, para los casos previstos en el apartado anterior, se tomen las garantías que indica in fine el artículo 6º -el artículo 51 del Reglamento las ha extendido con acierto a los casos que enumera- es decir, que el justo precio se deposite en la Caja General de Depósito a disposición de la autoridad judicial para que se le dé el destino que proceda (192).

5º. El que la transmisión del dominio o de cualquier otros derechos o intereses no impidan la continuación del expediente de expropiación, pues se considera subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derechos del anterior (artículo 7º de la Ley). El artículo 7º del Reglamento indica que deberá ponerse la transmisión en conocimiento de la Administración, así como el nombre y domicilio del nuevo titular, y que a estos efectos sólo se tomarán en consideración las transmisiones judiciales, las inter vivos que consten en documento público y las mortis causa respecto de los herederos y legatarios.

Finalmente, la existencia masiva de expropiados, cuando constituyen el mayor número de los habitantes de un municipio o entidad menor, puede llegar a dar lugar a decisiones especiales del Consejo de Ministros -artículo 82 de la Ley y Decreto 61/1960 de 14 de enero- adecuadas al volumen del problema.

#### B) Objeto

La Ley, lo mismo que con relación a los sujetos, en cuanto al objeto, da una fórmula de la máxima amplitud y el artículo 1º declara que toda propiedad privada, derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan están sometidos a la expropiación.

No caben excepciones posibles a priori que pudieran ser invocadas por los administrados. Ante la Administración todos los derechos privados son en este punto "claudicantes" (193).

Para precisar la extensión del objeto como dice GARCIA DE ENTERRIA se deben considerar algunas cuestiones.

En primer lugar, qué debe entenderse por "intereses-legítimos" por contraposición a "derechos" según la fórmula de la Ley. La redacción está pensada más en función de la garantía del expropiado y concretamente para consagrar su derecho a indemnización, que para habilitar positivamente la posibilidad de que tales intereses se han sacrificado. Inmediatamente la calificación de "legítimos" matiza el supuesto en sentido restrictivo: - No bastan simples intereses. La expresión "intereses legítimos" - en conclusión debe entenderse como un "concepto válvula" cuya modulación se confía a la jurisprudencia de los Tribunales. Quiero decir que no todos los llamados "intereses legítimos" en otras aplicaciones (194) tendrán cabida en la hipótesis de la Ley: Sólo aquellos sumamente calificados cuyo sacrificio imponga la consecuencia de una indemnización.

La segunda cuestión, es si se comprenden o no, en la amplia delimitación del objeto, las prestaciones positivas de hacer como sostiene LUCIFREDI (195). Coincidimos con la opinión - contraria de GARCIA DE ENTERRIA, La fórmula del artículo 1º habla de "privación" término opuesto a prestación de hacer, y no - consideramos argumento válido el hecho de que figuren en el artículo de la Ley, -al hablar de requisas militares- el artículo 101, que autoriza en caso de guerra -no de maniobras- la utilización de prestaciones personales, caso singularísimo que ha requerido su indicación especial por no ser de fácil tipificación en el artículo 1º.

Se debe precisar, finalmente, en relación con el objeto el si puede ser comprendido en el mismo una propiedad de dominio público, interrogación que surge espontáneamente, pues el citado artículo 1º habla de "propiedad privada". Parece unánime la doctrina, al considerar referido el problema a los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallan afectos al uso general por los servicios públicos y a los bienes patrimoniales de las corporaciones locales (196), negando la posibilidad de expropiación a los que se encuentran en la hipótesis contraria o sea - a los de dominio público, en este sentido se manifiesta GARCIA DE ENTERRIA, SERRANO GUIRADO, GARRIDO FALLA y ROMAY.

La doctrina extranjera, por lo que se refiere a Francia, según Yves NICOLAS (197) los bienes de dominio público del Estado, de los Departamentos y de las Comunidades no pueden, en razón a su inalienabilidad, ser expropiados. Por el contrario, -

los bienes de dominio privado del Estado y de las colectividades locales, pueden ser objeto de un expediente de expropiación. Con relación al derecho italiano, GUICCIARDI (198) mantiene la posición de que es necesario un acto legislativo especial previo a la expropiación que desafecte de su destino público el bien que se trata de expropiar.

C) Fin o causa.

En el planteamiento quedó indicado como se había superado tratamiento ceñido de la causa al no plantearse la expropiación como un límite último del derecho de propiedad, y, en que forma, las Constituciones al hacerse oco de la función social de la propiedad, van tratando la expropiación como una habilitación positiva para la acción del Estado sobre la propiedad y para todos los fines del mismo. Quedó indicado, igualmente, al tratar de la evolución legislativa, como se habían traducido estos principios en nuevas leyes.

Para RODRIGUEZ MORO, la causa de la expropiación de un bien, está en la necesidad de que este bien pase a una empresa de interés general.

En los artículos 1º y 9º de la Ley que señala como causa la utilidad pública o interés social (199). No nos da un concepto formal ni marca las fronteras entre los dos. La doctrina más autorizada se inclina al parecer de que el concepto de utilidad pública se adviene mejor con las expropiaciones individualizadas tradicionales (artículo 10 y 71 y siguientes) y el interés social a las expropiaciones con una intención conformadora más extensa (artículo 73 y 75) por lo que, concluiremos con GARCIA DE ENTERRIA que la diferencia entre uno y otra calificación se pierde en la esfera de las calificaciones finales.

Ello no tiene, por otra parte, transcendencia práctica, pues sea cualquiera la causa habilitante, las consecuencias jurídicas son las mismas, aunque los fines a que se destinen los objetos expropiados sean diversos.

De todas formas, la existencia de una causa y su delimitación, es la única justificación de la expropiación, que sin ella no existe.

6. EXPROPIACIONES PARCIALES.

Podemos considerar como tales las enumeradas en el art. 1º: permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal y cesación de ejercicio, sin olvidar que pueden existir otras formas expropiatorias, pues en nuestro derecho son númerus apertus.

FUENTES SANCHIZ indica que en teoría cabe que la expropiación sea parcial o de parte de una finca y parcial en cuanto se limite a algunas de las facultades del dominio. En relación con la fórmula del art. 1º -al cual opono graves reservas- dice -que no comprende como puede constituirse por expropiación un censo consignativo o reservativo, cuyas características se nos ocultan (200). ROCA SASTRE expone que aunque el texto no hable de servidumbres, la LS extiende la expropiación a la constitución de servidumbres así como a su modificación y extinción y además admite la expropiación total o parcial de la fachada de un edificio. Se resiste a admitir -como FUENTES SANCHIZ- que la expropiación pueda entrañar un censo o arrendamiento (201).

Estos autores coinciden en que la permuta más que "forma de expropiación" es "forma de pago" a la vista de los arts. 48.2, 94 y 96; el contenido de estos artículos aunque con la excepcionalidad de los dos últimos, no pueden llevar a considerar en la teoría general expropiatoria a la permuta más que como una opción del expropiado pues puede convenirle aceptar otra forma de pago distinta del dinero, (202).

La expropiación parcial de una finca está prevista en los arts. 23 y 46 de la Ley y 22 y 46 del Reglamento y no ofrece dificultades cuando se halla libre de cargas. Si existen, y especialmente, si la finca está hipotecada, pues entonces -como acertadamente dice FUENTES SANCHIZ la cuestión se complica (203). Ampliaremos su estudio, -por seguir la sistemática de la Ley-, al tratar de los casos especiales del acuerdo de ocupación.

Finalmente, diremos en cuanto a las expropiaciones no plenas (204), que el procedimiento ofrece las particularidades que se señalan en el art. 2º del Reglamento.

## 7. PROCEDIMIENTO GENERAL.

A) Requisito previo.- Lo constituye la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado (Art. 10 de la Ley) lleva consigo la autorización para expropiar los bienes o derechos necesarios para la realización de las obras o el establecimiento de los servicios (art. 10 del Reglamento) (205).

Lo que la Ley califica, no es la expropiación en concreto, sino el fin a que se afecta el bien expropiado.

La Ley puede hacer la calificación: 1º de una manera específica (arts. 11, 12 y 13 de la Ley); 2º o lo que es más normal, puede hacerlo declarando genéricamente o por categorías, ó -clase determinadas de obras, servicios o concesiones, en cuyo caso el Consejo de Ministros, ha de reconocer cada caso concreto e indicar que la individualización se halla comprendida en la auto-



rización generica (art. 10 in fine, 12 in fine y 13 de la Ley y 11.2.b) y 12.1. 2 del Reglamento).

No es necesaria la promulgación de una Ley formal: a) cuando se trata de obras y servicios comprendidos en los planes del Estado, provincia o municipio aprobados con los requisitos legales, en los que se entiende implícita aquella declaración. La declaración concreta de los planes del Estado deberá ser acordada por Orden ministerial, y los de la provincia o municipio, por los órganos competentes (art. 10 de la Ley y 11.2. b)) del Reglamento).

b) Cuando las disposiciones especiales que regulen las expropiaciones por urbanismo o colonización se establezcan en formas distintas en cuanto a la declaración de utilidad pública (art. 11.2. c) del Reglamento).

c) En los supuestos de los arts. 71 y 72 de la Ley en cuanto a la declaración de interés social, en los casos de incumplimiento de la función social de la propiedad y con los requisitos que en los mismos se determina (arts. 12.3. del Reglamento).

d) Cuando se concede el título de empresa de interés nacional, pues lleva aneja, sin más, la declaración de utilidad pública respecto a las obras y servicios que requiera el cumplimiento de sus fines (arts. 14 de la Ley y 14 del Reglamento) - (206).

Examinadas las disposiciones legales, nos resta añadir, que el presupuesto legal que la Ley proporciona en relación con la Administración no da lugar: 1º A que ella tenga obligatoriamente que proceder en concreto a realizar las expropiaciones; 2º. A que en su consecuencia, dentro del campo que la Ley marca tenga que operar la Administración con otro carácter que el puramente discrecional, pues es una medida de gobierno -S-s 21-4 - 1.890, 20-3-1.895, 31-12-1.949, 6-11-1.957, 22-6-1.959, etc.- y, por tanto, no es recurrible en vía contenciosa -S-s 18-3-1.905, 21-2-1.921, 31-1-1.962, entre otras muchas; 3º. Que las únicas limitaciones serán el cumplimiento de las formalidades que, en cada caso, estén determinadas como previas a la declaración de utilidad pública, por la observancia del procedimiento, porque se responda a un fin público realmente necesario. En suma, que la Administración en su discrecionalidad no dé lugar a la arbitrariedad; 4º. A que declarada la utilidad pública o el interés social no se haga necesario que en el Decreto en que se acuerde, tenga que hacerse una expresa declaración de concesión de expropiación, pues ya va implícita y no hay necesidad de individualización de los bienes afectados.

Finalmente, no dá lugar a que se pueda cambiar el fin a que se afecte el bien expropiado, pues cualquier variación sustancial del fin requerirá una nueva declaración de utilidad, o en caso contrario, se dará lugar a claros derechos impugnatorios o reversionales en favor de los propietarios.

B) Necesidad de la ocupación de los bienes o de la adquisición de los derechos. Si hemos dicho que la declaración de utilidad es un presupuesto previo al procedimiento general expropiatorio, hay que entender que éste se inicia, concretamente, con el acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes o adquisición de los derechos, como dice categóricamente el art. 21 de la Ley. La existencia del acuerdo es completamente necesaria y la determinación administrativa que implica es irrecurrible en vía contenciosa. (207).

Constituyendo el primer escalón del procedimiento expropiatorio, hemos de recordar, que siendo la expropiación uno de los más poderosos medios de acción de oficio por parte de la Administración, en justa contrapartida al procedimiento se le rodea de todas las garantías para el expropiado (208) en cuanto a los posibles vicios de procedimiento, a la legitimación de los reclamantes, a los plazos etc. (209), haciendo de la expropiación un negocio estricto, riguroso y formal (210) con la salvedad de su ejercicio, en caso de extrema necesidad (211).

Extrema necesidad, que no puede confundirse con la declaración de urgencia en la ocupación (212) que da lugar a las expropiaciones urgentes reguladas en el art. 52 de la Ley.

Hechas estas puntualizaciones, pasamos al estudio de los dos puntos de más interés, a nuestro juicio, en cuanto a la necesidad de ocupación de los bienes: trámites para llegar a ella y características del acuerdo de ocupación.

1º.- Para conocer los trámites previos a la declaración para ocupar los bienes, hemos de tener en cuenta: los requisitos para las expropiaciones normales establecidas en los arts. 15 y siguientes de la Ley y Reglamento, y los establecidos para las declaraciones de urgencia por los arts. 52 de la Ley y 56 y siguientes del Reglamento.

En los casos normales, el expediente se inicia con la relación que la Administración expropiante o beneficiario deben presentar en la que se contenga individualmente los bienes o derechos a expropiar y se describen en todos sus aspectos material y jurídico (arts. 17 de la Ley y 16 del Reglamento). Se exceptúan de este trámite los proyectos aprobados reglamentariamente cuando los mismos comprenden la definición material de los bienes o derechos necesarios (art. 17.2 de la Ley y 16.1 infine del Reglamen-

to). Recibida la relación, se abre un período de información pública durante el plazo de 15 días por el Gobernador Civil o la Autoridad competente, en cada caso (art. 18 de la Ley y 17 del Reglamento), al cual pueden acudir las personas y con los efectos que se indican en el art. 19 de la Ley y 18 del Reglamento; al finalizar el plazo de 15 días, se abre otro de 20 (art. 20 de la Ley y 19 del Reglamento) con objeto de examinar y calificar los fundamentos de la oposición, rectificar y completar datos sobre la titularidad y característica de los bienes, como consecuencia de las alegaciones formuladas, y, para incorporar las certificaciones y documentos precisos que se extiendan por los Registros y otras dependencias públicas.

En los casos de declaración de urgencia, todos estos trámites previos, sufren un aligeramiento sensible (art. 52. 2ª de la Ley).

2ª. Características del acuerdo de ocupación. Ofreco, análogamente, particularidades distintas, según se trate de expropiaciones normales o de urgencia.

En el primer caso, y una vez superados los trámites señalados, se llega a la resolución de la Administración de ocupar los bienes o adquirir los derechos. Este acuerdo ha de tener las mismas garantías de notificaciones y publicidad que el acto por el que se ordena la apertura de la información pública.

En las expropiaciones urgentes, el acuerdo de necesidad de ocupación está subsumido en la declaración de urgencia que para obra o finalidad determinada puede hacer solo el Consejo de Ministros (213) en cualquier momento del expediente y que da derecho a la ocupación inmediata de los bienes (arts. 52 y 52 1ª de la Ley). El acuerdo en que se declare la urgente ocupación deberá estar debidamente motivado, con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifiquen la excepcionalidad del procedimiento.

#### Casos especiales. Haremos mención de:

a) La declaración de necesidad de ocupación de bienes de la Iglesia. La declaración de ocupación se ha de atener al Concordato de 27 de agosto de 1.953, el cual en su artículo 26 págs. 6ª determina que en caso de expropiación por utilidad pública, se rá siempre previamente oída la autoridad eclesiástica competente, incluso en lo que se refiere a la cuantía de la indemnización. No se ejercitará ningún acto de expropiación sin que los bienes a expropiar, cuando sea el caso, hayan sido privados de su carácter sagrado.

Quando la Iglesia sea la beneficiaria, su actuación se desenvuelve a tenor de las normas generales del Capº 2º de la Ley, que es el que estamos considerando.

b) La necesidad de ocupación de todo o parte de una finca. Se ha de tener en cuenta que la regulación de este caso lo considera la Ley en dos ocasiones, una en este Captº. (arts. 23 de la Ley y 22 del Reglamento), y otra, en el Captº 3º (art. 46 de la Ley y 46 del Reglamento). La jurisprudencia ha establecido puntualizaciones de gran interés sobre estos supuestos (214).

#### C) La determinación del justo precio

Constituye la segunda fase del proceso expropiatorio, la más fundamental, ocupándose de ella el capítulo 3º de la Ley.

Por su importancia transcendente en el proceso expropiatorio (215) ha merecido la atención permanente de la doctrina (216) y ha llegado a constituir preocupación obsesiva para los legisladores el poder traducir en fórmulas legales, soluciones acertadas que pudieran satisfacer a los intereses en litigio y parece innecesario añadir la importancia concedida por la jurisprudencia, que ha ido perfilando su concepto, contenido y finalidad. (217)

En su determinación, inspira el ánimo del legislador el procurar agotar las posibilidades de entendimiento entre la Administración y los propietarios afectados, por lo cual no es de extrañar que la Ley encabece el Captº destinado a la determinación del justiprecio a la posibilidad de existencia de un convenio expropiatorio, en la fijación del mismo, en definitiva a la figura, ya clásica, de la avenencia como primer sistema de valoración.

#### D) Sistemas de valoración.

1º. Avenencia.-- Con relación a ella, hemos de decir, en primer lugar, que no ofrece dificultades el supuesto de la enajenación previa por el particular que ve la posibilidad de expropiación a la Administración, de una finca y es aceptada por ésta, pues estaríamos ante una situación jurídica privada en la cual la Administración no ejercita privilegio alguno, encontrándonos por ello, ante un caso de compraventa civil normal (218).

Por ello la Ley en el art. 24 y el Reglamento en los arts. 25, 26 y 27 sólo regulan la avenencia sobrevenida, es decir, la sugerida una vez reconocida formalmente la necesidad de ocupación, y las disposiciones mencionadas imponen a la Administración el intento de solución amistosa con carácter previo a la continuación del expediente, pues si se alcanza, obvia el que se siga el procedimiento.

La jurisprudencia ha perfilado su naturaleza jurídica, ámbito, carácter de actuación previa, idoneidad y posibilidad suspensiva del procedimiento si se alcanza antes que el Jurado fije el justiprecio, y que el justo precio que se logra en la avenencia es definitivo (219).

La avenencia sobrevenida preocupa más a la doctrina - por cambiarse en ella elementos de derecho civil y administrativo (220).

Para FUENTES SANCHIZ, la naturaleza jurídica de la avenencia sobrevenida trasciende a sus consecuencias: si entendemos que se trata de un trámite en el expediente, se aplicarán a los expropiados las normas especiales sobre capacidad y facultades - dispositivas; el expropiado conservará el derecho de recobro o reversión -negado por la S-s. de 26 de febrero de 1.931 a la enajenación preventiva-, y, por último, el título podrá ser el normal: Acta de pago y de ocupación. Cabría señalar serias objeciones - aparte de problemas económicos y morales- a una aceptación expansiva de estas avenencias... Cuando el expropiado no se halle en una situación jurídicamente normal deben rechazarse, puesto que - si bien es cierto que el precio se depositaría también lo es que puede quedar mermado por una defensa poco calurosa, mas bien de - circunstancias (221).

GARCIA DE ENTERRIA, -ya hemos visto su posición sobre la naturaleza jurídica- destaca entre las consecuencias: Para el concierto de estos acuerdos de adhesión a la expropiación no rigen las normas de contratación administrativa civil, sino las específicas del procedimiento expropiatorio; todo eventual litigio sobre los mismos será siempre contencioso administrativo; el título de adquisición (en el caso ordinario de expropiación transiativa - plena) seguirá siendo el acta de pago, complementada por la de ocupación, y no un concierto substantivo de transferencia; sigue, pues siendo real, y no consensual el efecto traslativo; por la misma razón no es precisa la forma notarial que para los contratos superiores a 250.000 ptas. imponen las normas de la contratación administrativa (discrepa fundadamente FUENTES SANCHIZ "Las avenencias de esta clase no excluyen, sino que en ocasiones presuponen la intervención notarial. Así cuando en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley, se conviene una forma de pago distinta de la entrega de dinero que es, con frecuencia, la permuta"); y, sobre todo, después del acuerdo el expropiado no es titular de ninguna obligación, sino que la indemnización acordada sigue jugando como presupuesto para la producción del efecto expropiatorio a iniciativa del expropiante y no, pues, como contenido de una relación deuda-crédito (222).

La Ley en el artículo 24 in fine y el Reglamento en el artículo 27.2 subrayan que la fijación del precio por mutuo acuerdo puede hacerse en cualquier momento del expediente hasta que el Jurado de expropiación decida a cerca del justo precio.

## 2º. Por Jurado provincial de expropiación.

Sin duda, de las innovaciones de la Ley la más importante ha sido la sustitución del tercer perito por la creación de-

un órgano, el Jurado provincial de expropiación, favorablemente acogido por la doctrina (223), pero veamos previamente las declaraciones legales en la fijación del justiprecio, hasta llegar a la actuación del Jurado.

La fijación del justo precio se tramita como pieza separada encabezada por la descripción del bien concreto que haya de expropiarse.

Se abre un expediente individual a cada uno de los propietarios. El expediente es único si el objeto pertenece a una comunidad o cuando el bien constituye una unidad económica (artículo 26 de la Ley). Para la aplicación y sentido de estos términos se aplica la doctrina general, civil, hipotecaria y mercantil (artículos 27 y 28 de la Ley).

El expediente de justiprecio se entiende iniciado a todos los efectos legales, el día siguiente a aquél en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación, con independencia de la fecha en que la Administración expropiante extienda la correspondiente diligencia de apertura.

A continuación de la misma se fija por la Administración la fecha legal de iniciación del expediente (artículo 28 del Reglamento).

En cada uno de los expedientes, así formados, la Administración requiere a los propietarios para que en un plazo de 20 días a contar desde el siguiente a la notificación presenten hoja de aprecio en la que se concrete el valor en que estime el objeto que se expropia (artículo 29 de la Ley).

La Administración habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de 20 días. En el primer caso, se entenderá determinado definitivamente el justiprecio y la Administración procederá a su pago como requisito previo a la ocupación o disposición (artículo 30.1 de la Ley).

En el segundo supuesto, la Administración extiende su hoja de aprecio que se notifica al propietario, el cual, en el plazo de 10 días, puede aceptarla o rechazarla y, en este segundo caso, tendrá derecho a hacer las alegaciones pertinentes empleando los métodos valorativos que juzgue adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo 43 y aportar las pruebas que crea conveniente (artículo 30.2 de la Ley) si el propietario rechaza el precio fundado ofrecido por la Administración se pasa el expediente al Jurado provincial de expropiación (artículo 31 de la Ley).

El Jurado se constituirá en cada capital de provincia y sus componentes son los que designa el artículo 32, en el cual, igualmente, en cuanto a la presidencia, se destaca la especialidad de Ceuta y de Melilla; y del vocal funcionario, según la naturaleza del bien de que se trate.

El Jurado, a la vista de las dos hojas de aprecio -la- del propietario y la Administración- decide ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponde a los bienes en el plazo máximo de 8 días y, excepcionalmente, en el de 15, cuando la importancia de los bienes requiera la inspección personal sobre el terreno. Los - plazos se cuentan desde el siguiente día en que el expediente de - expropiación haya sido registrado de entrada en el Jurado (artículo 34 Ley y 39 Reglamento).

La resolución ha de ser motivada, ultima la vida gubernativa y procede contra ella tan sólo el recurso contencioso. La fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad - de la valoración establecido en el artículo 58 de la Ley (artículo 35 de la misma).

#### Garantía judicial de la valoración.

La importancia de dar entrada al recurso contencioso - completa este sistema de valoración. Proclamado en el artículo 35- -se desarrolla en el artículo 126.2 de la Ley y 140 del Reglamento- presta la garantía máxima a todos los intervinientes en el proceso expropiatorio en lo referente al justiprecio (224) -con independencia de los recursos por vicio de forma-: El de poder apelar a la - decisión final judicial.

Para su posibilidad se exige -artículo 126- que esté - fundado en lesión, cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente en trámite oportuno.

Este módulo rescisorio es más generoso que el del C.c.- artículos 1.074, 1.291 y 2.- y ya figuraba en la Ley de 1.879 y - se ha precisado ahora que no se refiere al valor real, sino específicamente al que el recurrente hubiese alegado en el expediente.

Al poder ser interpuesto por cualquiera de las partes, los tratadistas presentan el problema de que si cuando la Administración es la recurrente, es necesario acudir al proceso de lesividad, que, en cuanto a esta materia, está matizada en nuestro derecho la peculiar posición de la Administración como demandante y - que se recoge en el artículo 56.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

La S-s. de 2 de octubre de 1.962, establece que: Es necesario para que la jurisdicción contenciosa, en el ejercicio de - su facultad revisora pueda dejar sin efecto los acuerdos de la Administración, tomados a su instancia y cuya anulación se pretendiese por ella misma, no solamente que de modo previo hayan sido declarados lesivos a los intereses públicos en el plazo de 4 años desde - la fecha en que los hubiere dictado y que se hubiere dictado el recurso contencioso-administrativo en el plazo de 2 meses, sino tam-

bién, que el acuerdo declarado lesivo cause un positivo quebranto a los intereses de la Administración y se haya dictado con infracción de preceptos legales de rigurosa observancia o con vicio substancial de forma, esto es, una doble lesión de naturaleza económica y de contenido jurídico que es necesario que se demuestre cumplidamente.

Problema, a nuestro juicio distinto, es el de las declaraciones de nulidades de oficio por la Administración, de actos o disposiciones substancialmente inválidos.

E) Indemnización plena. Otras indemnizaciones independientes del valor del bien o derecho.

Estando presidida la teoría de la expropiación por la obligación de restablecer el desequilibrio producido en el patrimonio expropiado por el "factum principis" dichos está que la indemnización ha de comprender cuantos derechos individuales resulten sacrificados, menoscabados en su naturaleza o extensión originaria a consecuencia de la persecución de derechos públicos (225), si se quiere que tenga vigencia el principio del concepto absoluto de indemnización en su sentido rigurosamente literal y etimológico ("volver indemne") para todos los afectados, tal como indica la S. 4 de junio de 1.965.

No obstante, si se tiene en cuenta la extensión de la indemnización, por la doctrina se fijan algunos principios que examinaremos rápidamente:

1º. Se atiende a la satisfacción plena de los perjuicios objetivos no a los perjuicios meramente subjetivos del expropiado (226). En nuestro derecho se refunden las motivaciones subjetivas posibles en la indemnización alzada conocida por "precio de afección", elevada por la última Ley del 3% al 5% (artículo 47).

2º. Se admite la indemnización por perjuicios ocasionados a bienes residuales del expropiado o de terceros, a consecuencia de la ejecución de obras públicas.

Entre ellos figuran la indemnización por gastos de transporte y desplazamiento de los artefactos industriales instalados en el inmueble objeto de la expropiación y también por los daños ocasionados por la imposibilidad de transferir la propia industria a otro lugar. Si bien se mira, estos supuestos, guardan cierta analogía con la materia de expropiación parcial en la que es preciso tener en cuenta la desvalorización de la parte restante de los bienes.

La problemática es muy rica si se aborda el problema de los daños a los propietarios de los fundos -sean o no residuales- que en el curso de la ejecución de una obra pública sufren un



daño permanente que se deriva de la pérdida o depreciación de un derecho.

Como dice VIGNOCCHI (227) el fijar un criterio constituye una encrucijada por la presencia de varias hipótesis que se plantean de forma muy distinta y delicada desde la disminución de luces y vistas a las molestias por ruidos y olores, alteración de la situación de las cosas o variación in pejus de los servicios públicos de vialidad, transportes y accesos, respecto todo ello, de la valoración efectuada de esos bienes en el momento de la expropiación.

La solución, según él, no es fácil ni unívoca y ha de buscarse más que en los textos legales, en decisiones concretas de la doctrina y la jurisprudencia, y, como orientaciones a tener en cuenta, indica: a) La existencia de un daño verdadero y real. La pérdida de alguna comodidad o beneficio simple a que estaba acostumbrado el propietario no debe ser considerada; b) el carácter permanente del daño. No se debe imputar pequeñas molestias de naturaleza estrictamente transitoria que se ocasionen durante la ejecución de la obra pública; y c) la existencia de una relación de causalidad entre la finalidad originaria de la expropiación y el supuesto daño ocasionado.

3º. Se admite la indemnización de los daños ocasionados y que no eran previsibles en el momento de la expropiación. — Claro está, que el concepto de imprevisibilidad ha de estar presidido por un criterio no demasiado elástico para evitar que por un mismo objeto puedan acumularse dos indemnizaciones.

#### Disposiciones de nuestra Ley de Expropiación Forzosa.

Es realmente parca en la consideración de estos problemas. El artículo 36 de la Ley y 40 del Reglamento tratan de las plusvalías y mejoras. El artículo 44 de la misma trata de las indemnizaciones a los arrendatarios, cuya cuantía se ha de determinar por el Jurado atendiendo exclusivamente a las normas de la Ley de arrendamientos (V. el artículo 44, nº 9 de la LAU, no afectado por la reforma contenida en la Ley 40/1.964, de 11 de junio).

El artículo 45 de la mencionada Ley prevé la hipótesis de que en el momento de la ocupación existan cosechas pendientes o se hayan realizado labores de barbechera ordenando se indemnice a quien corresponda.

El art. 46 —ya mencionado— se ocupa de las expropiaciones parciales, así como el 46 del Reglamento.

El 47 —igualmente citado— del precio de afección, indicando el art. 47 del Reglamento que el 5% del precio de afección se incluirá siempre como última partida de las hojas de aprecio —

de los propietarios y de la Administración, o de las valoraciones efectuadas por el Jurado y se calculará exclusivamente sobre el - importe del justiprecio de los bienes o derechos expropiables, sin que proceda, por tanto, su abono sobre las indemnizaciones complementarias señaladas en otros artículos de la Ley a favor de titulares de derecho posiblemente distintos del propietario, con la - sola excepción de las correspondientes a los arrendatarios con - privación plena, pues sus indemnizaciones se incrementan también - con el precio de afección. Termina el artículo señalado que no - percibirán los propietarios que conserven el uso o disfrute de - los bienes o derechos expropiados.

F) Del pago y toma de posesión.

Determinado el justiprecio, se va avanzando inexorablemente hacia la consumación de la expropiación figurando como exigencia para alcanzarla el pago y la toma de posesión.

Sintemáticamente, las normas legales sobre el particular contenidas en los arts. 48 y siguientes de la Ley y el Reglamento disponen:

Una vez determinado el justiprecio se pagará en el - plazo máximo de seis meses. Se verificará precisamente en dinero - (228) y previa acta ante el Alcalde del término en que radiquen - los bienes o derechos, si bien las partes pueden convenir otra - forma y lugar del pago (art. 48.1 y 2 de la Ley). El art. 48 del - Reglamento determina la tramitación a seguir por los Ministerios, - Entidades locales y Organismos autónomos. Los libramientos pueden ser únicos para las expropiaciones simultáneas de varios bienes - en un mismo término. Cuando el beneficiario de la expropiación es un particular, la Administración, una vez firme el precio, le notifica el lugar y fecha en que ha de realizar el pago.

Los expropiados pueden dirigirse al Gobernador comunicándole sus deseos de percibir el pago en la capital de la provincia, siendo discrecional para esta autoridad el acordarlo (art. - 49.3 del Reglamento).

El pago se hará a aquellas personas que estén legitimadas, de acuerdo con el art. 3º de la Ley, no admitiéndose representación sino por poder debidamente autorizado, ya sea general, - ya especial, para este caso. Los interesados, deberán identificarse con la documentación oportuna, y, en su defecto, por el conocimiento directo que testifiquen el Alcalde o el Secretario del - Ayuntamiento (art. 49.4 del Reglamento).

Ante cualquier incidencia posible en este aspecto la - S. del 2 de abril de 1.963 dice que el pago debe hacerse precisamente a quienes figuren como dueños de la cosa expropiada y justifiquen su derecho, suspendiéndose el pago cuando alguno de ellos - tuviera algo que objetar... debiendo cesar discrepancias entre las

partes, y, en su caso, con la Administración, ser resueltas, bien - por acuerdo entre ellas, bien acudiendo a la vía ordinaria competente para resolverlas, porque por su naturaleza privativa, civil, son dichas materias ajenas al ámbito contencioso-administrativo.

En los casos en que surjan estos incidentes o el propietario -o los propietarios- rehusen percibir el precio procede su consignación en la Caja General de Depósitos (art. 50 de la Ley y 51 del Reglamento).

Las consignaciones devengarán interés a favor de las personas que tengan derecho a la percepción del precio.

Como es lógico el art. 50 de la Ley dispone que el interesado tiene derecho a que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad, quedando dicha entrega condicionada al resultado del litigio.

Según el art. 49 de la Ley, el pago estará exento de toda clase de gastos, de impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, provincia o municipio, incluso de pagos al Estado (el contenido de este art. lo declara vigente el art. 230.5 de la Ley de Reforma de Sistema Tributario, y es obligatorio el llevarlo a efecto desde su fijación, sin que la Administración esté autorizada para fijar un orden de abono, según sus posibilidades económicas (229).

Hecho efectivo el pago consignado -art. 51 de la Ley- podrá ocuparse la finca por vía administrativa siempre que no se hubiese hecho ya por la vía excepcional del art. 52 de la misma.

La expropiación -art. 52 del Reglamento- produce la extinción de los arrendamientos y sus cualesquiera otros derechos relativos a la posesión y ocupación de los bienes expropiados.

La ocupación administrativa sólo podrá realizarse cuando los titulares de los derechos hayan percibido la indemnización -que pudiera corresponderles en aplicación del cap. 3º del tít. 2º o consignada en la Caja General de Depósitos en los supuestos que hemos señalado.

Se extenderá acta de ocupación de la cosa o derecho expropiado -art. 55 del Reglamento- a continuación de la de pago o consignación y se determina las prevenciones que debe contener cuando se trate de bienes o derechos reales inscribibles en el Registro de la Propiedad.

#### EXCEPCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ART. 52 PARA LAS EXPROPIACIONES URGENTES.

Como ya quedó indicado, este artículo prevé y habilita la posibilidad de la ocupación anticipada al pago por razones de urgencia.

Igualmente, quedó indicado -lo ratifica la S. 11-10-1965 que quedan fuera del ámbito jurisdiccional los acuerdos relativos a la necesidad de ocupación y la urgencia de ella sin que la forma en que se declare la necesidad de urgencia altere las competencias.

La legislación y la doctrina extranjera muestran iguales características que la nuestra por lo que se refiere a este problema (230).

Se ofrecen las mismas preocupaciones a la doctrina de todos los países puesto que se trata de calificar jurídicamente la situación que se crea por la ocupación de la finca de modo inmediato antes de efectuarse el pago de la indemnización, si bien, como dice GARCIA DE ENTERRIA, persiste un eco del carácter preventivo de la indemnización, en el establecimiento por el ordenamiento legal, como requisito de la ocupación, de un depósito previo.

Para el citado autor -ampliando cuanto dijimos en relación con la consumación de la expropiación-, la explicación del fenómeno de la expropiación urgente, sólo puede venir por un aislamiento riguroso del mismo, y que es, en efecto, objeto de una indemnización substantiva conforme a las reglas del propio art. 52. Independiente de tal indemnización es la de justiprecio definitivo, hasta cuyo pago, o consignación en su caso, no se consume el efecto expropiatorio principal, transformándose la requisita de uso existente hasta entonces en expropiación definitiva con todos sus efectos derivados. Y por nota agrega: "se comprende la dificultad de mantener esta doctrina en el caso límite de obras públicas concluidas sin haberse hecho efectivo el justiprecio definitivo, que nos presenta la situación anómala de obras públicas realizadas sobre propiedades privadas. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la requisita de uso produce efectos reales plenos en cuanto a la privación al propietario, agudizados por el hecho de que está abocada a la expropiación plena; la privación de los efectos reales de protección a la titularidad dominical del propietario viene impuesta, pues, por la sobreposición a la misma de tal requisita, como es común, por lo que no puede inferirse de la ausencia de tales efectos que esa titularidad haya desaparecido. Que la requisita de uso continúa en este caso límite se manifiesta en la circunstancia de que la ocupación sigue devengando la indemnización independiente por este concepto, según el art. 52, y en la imposibilidad de que la Administración disponga de un título de dominio; que, por el contrario (art. 53), sigue perteneciendo al propietario; a la vez el justiprecio definitivo reflejará el valor de la cosa ex nunc y no ex tunc en el momento de la ocupación (arg. art. 36). Finalmente, debe observarse que la situación que se considera es siempre transitoria, abocada, como hemos dicho, a la expropiación plena, y que cuando sea francamente irregular se dispondrá también de otras medidas de reacción contra la misma (responsabilidad civil de la Administración o de los funcionarios, típicamente)," (231).

Del examen del art. 52, diremos que, el caso a que aludía GARCIA DE ENTERRIA lo encontramos en las hojas de depósito previo -norma 4ª- por el valor del bien que se interesa ocupar así como resulta de los registros fiscales, que devenga interés a favor del expropiado salvo que perciban la liquidación (Reglamento art. 58).

La Administración fija las cifras de indemnización por pronta ocupación, irrecorribles, si bien la posible disconformidad la considera el Jurado al fijar el justiprecio (Regla 5ª y art. 58,2 del Reglamento).

Ya dijimos que, efectuado el depósito, la Administración procede a la inmediata ocupación (Regla 6ª), sin que quedan interdictos, pudiéndose reclamar el auxilio del Gobernador Civil, en caso de surgir resistencia (art. 59 del Reglamento).

Con ello, efectuada la ocupación se tramita el expediente de justiprecio y pago según las normas de los artículos anteriores, siendo preferentes en su tramitación (regla 7ª), y sobre el justiprecio se gira la indemnización del art. 56 (regla 8ª).

#### 8. DERECHOS DE RETROCESION DEL BIEN EXPROPIADO.

Principio general.- La expropiación de un bien o un derecho real inmobiliario es producida en función de la utilidad pública proyectada por la Administración. Pero es necesario que el objetivo se realice, sino la razón misma que justifica la transferencia de propiedad desaparece. Por ello, todos los textos sobre expropiación, vienen reconociendo la posibilidad para el expropiado de demandar el retorno del bien a su patrimonio.

No empecé a esto logro el que la desposesión se haya efectuado por los procedimientos expropiatorios marcados por la falta de avenencia o se haya alcanzado ésta a través de un acuerdo amigable posterior a la iniciación del expediente. En ambos casos hay una desposesión forzada.

Sin embargo, las operaciones de utilidad pública que justifican el recurso expropiatorio son múltiples y la Administración, atendidas las circunstancias, se ve a veces compelida a variar sus proyectos sobre los bienes expropiados dándoles una utilización que presente igualmente una utilidad pública incontrastable (en un centro de aprendizaje se prevé un asilo de niños).

Del mismo modo, es posible que otra autoridad o departamento distinto del que siguió la expropiación demande el utilizar los terrenos expropiados (donde se había previsto una escuela municipal se quiere construir un Instituto).

En todos estos casos, una operación susceptible de ser declarada de utilidad pública se sustituye a la que había sido per-

seguida por la expropiación y parece inútil dejar ejercer un derecho de retrocesión por el expropiado que si retornará el bien a su patrimonio, será por corta duración, y hará precisa una doble transferencia de propiedad, una doble estimación, sin otro resultado que retardar la realización de una operación de utilidad pública (232).

Por lo tanto si todo esto es admisible cuando se trata de objetivos muy precisos como en la expropiación clásica, la ejecución de una obra pública, no parece -como dice FUENTES SANCHIS (233)- tan aceptable, en términos generales, cuando se admite que la expropiación puede ser no ya una transformación física, sino jurídica, de los bienes, entendiendo por tal la sustitución de un propietario por otro como instrumento para aplicar la función social de la propiedad, entonces el objetivo se diluye, cabe abrir camino a la arbitrariedad y que entre en un proceso degenerativo la expropiación forzosa que nació y es todavía entendida en muchos países como sistema para realizar obras de interés general.

Naturaleza Jurídica.- Las posiciones con relación a la misma podemos resumirlas en:

a) Los que fundan el derecho de reversión o recobro en ser una cautela contra las desviaciones del fin propuesto (doctrina francesa y en especial MAIRONNIER y BAUDRY). Es la que sigue la exposición de motivos de nuestra Ley.

b) La de los que, cargando sobre la misma justificación- más el acento en la causa, que en la cesación del efecto, -como hacen los anteriores-, caracterizan este derecho como la consecuencia de una "invalidéz sucesiva" sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa, señalando que lo peculiar de esta invalidéz es que sus efectos se producen ex nunc; es decir, que no condena la validez originaria con que la expropiación fué realizada (doctrina italiana y en especial S. ROMANO, GASPARRI, SCOGNAMIGLIO, y en nuestra patria, GARCIA DE ENTERRIA de quien tomo la cita).

c) Desde otros puntos de vista se destaca por los autores lo dudoso de la equiparación de esta clase de reversión a las figuras de derecho privado, especialmente, y como es lógico a los retractos legales. RODRIGUEZ MORA dice que aunque esta posición de equiparación tenga defensores -CASTAN, MANRESA y RIAZA- podrá hablarse solamente de un retracto legal de derecho público con especiales características (234).

Para FUENTES SANCHIS es un derecho real de adquisición que no puede confundirse con el retracto, pues el precio se fija en el momento del ejercicio.

Para ROCA SASTRE es una limitación legal.

d) Para nuestro más Alto Tribunal el derecho de reversión no viene a ser otra cosa que una condición resolutoria por la Ley exigible previo el cumplimiento de los trámites y preceptos reglamentarios (S. 30 de mayo de 1.962)

Precedentes y legislación vigente.

El art. 9º de la Ley de 1.936, en los casos de desestimación por parte del Gobierno, concedía al expropiado un derecho de tanteo.

La Ley de 1.879, en su art. 43 -modificado por la Ley de 24 de julio de 1.918- establecía la reversión en los casos de inexecución de la obra, o si ejecutada quedara alguna parcela sobrante, en favor del expropiado y se satisfacía el precio en el momento del recobro; caducaba a los 30 años desde que el expropiante tomaba posesión, siempre que se hubiera ejecutado la obra.

La Ley vigente lo considera en los artículos 54 y 55- que forman parte del capítulo 4º, o sea dentro "del pago y toma de posesión", por ello, debemos considerar más técnico el Reglamento, que lo regula -artículo 63 y 70- en una sección especial -"reversión de bienes y derechos expropiados".

El artículo 54 alude a "no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio, así como si hubiera alguna parte sobrante (235) de los bienes expropiados, o desapareciera la afectación" y se concede el derecho al expropiado o su causahabiente siempre que pague "el valor que tenga la finca en el momento que se solicite la recuperación", salvo que no hayan transcurrido más de 2 años, en cuyo caso "se entenderá que el precio debe ser el inicial" con independencia de las mejoras o daños que se hubieren producido.

El artículo 55 de la Ley establece que el plazo para ejercitar el derecho de reversión en los casos de notificación expresa por parte de la Administración, de la inexecución, terminación o desaparición de la obra o servicio será el de un mes, que se contará a partir de la misma, o desde que el particular comparezca dándose por notificado.

No se encuentra en las disposiciones legales referentes a la extinción del derecho de reversión, la forma de acreditar, el que, por haberse cumplido el objeto de la expropiación, no cabe ya el derecho de recobro. Según FUENTES SANCHIZ será misión notarial, agregando que, como medios para conseguirlo cabe la declaración formal de la Administración de haber realizado el fin de la expropiación o la caducidad del derecho; ambas podrán ser promovidas por el beneficiario y deberán tener acceso al Registro, en el cual, mientras así no conste el historial de la fin

ca expropiada tendrá un derecho de reversión que, latente, se reflejará en las certificaciones (236).

Nuestro Tribunal Supremo ha tenido ocasiones frecuentes de interpretar las normas legales sobre el derecho de retorno, habiendo hecho algunas precisiones que consideramos interesantes—destacar: a) En cuanto a la legislación aplicable la S-s. de 27 de abril de 1.964 nos dice: El derecho de reversión no es continuación de un expediente de expropiación forzosa que ha terminado, —sin un derecho otorgado en determinados casos a los que fueron dueños de fincas expropiadas y amparado por la legislación vigente —cuando se trata de ejercitarlo, por lo que habiéndose iniciado y tramitado el procedimiento administrativo en que recayó la resolución recurrida después de la entrada en vigor de la Ley de 16 de diciembre de 1.954, son esta Ley y su Reglamento los que habrán de regular la reversión solicitada.

b) La sentencia de 8 de marzo de 1.960 nos dice: El —expropiado conforme con el precio, cedió voluntariamente a la Administración la finca, sin que formulase reclamación solicitando la reversión hasta 6 años después de realizada la venta, y en consecuencia, no es procedente reconocer ese derecho de reversión, —ni total, ni parcial, del predio.

La de 29 de mayo de 1.962 declara que: Transcurridos—5 años desde la fecha en que los bienes quedaron a disposición de la Administración sin que hubiera iniciado la ejecución de las —obras o establecido el servicio, o dos desde la fecha prevista a—este efecto, los titulares de aquellos bienes o derechos, o sus —causahabientes, podrán advertir a la Administración expropiante —de su propósito de ejercitar la reversión, pudiendo, efectivamente ejercitarla si transcurrieren otros dos más desde la fecha del —aviso.

La del 12 de marzo de 1.964 sostiene: La Administra—ción no ha realizado declaración expresa alguna sobre no ejecu—ción de obra o desaparición del servicio que motivó la expropia—ción, ni se ha hecho constar ante ella por el interesado el pro—pósito de ejercer la reversión, bien por haber transcurrido 5 años desde que tuvo los bienes a su disposición sin iniciar las obras, como por haber pasado dos años desde que debieron comenzarse, en—ambos casos sin efectuarlo, por lo que no procede la reversión de los bienes expropiados.

c) En cuanto a parcelas sobrantes. La S-s. de 30 de —mayo de 1.962 nos dice: El derecho de reversión es preferente al—que en oposición al mismo puede derivarse de la Ley de 17 de ju—nio de 1.864 en favor de las parcelas colindantes.

La S-s. de 29 de octubre de 1.963 nos aclara: La enaj—nación de parcelas sobrantes de la vía pública, se regula por la—



Ley de 17 de junio de 1.864... por todo ello, la Corporación de—  
mandada no tenía por que seguir respecto a estas parcelas las nor—  
mas de fijación de precio prescritas en la Ley y Reglamento de Ex—  
propiación.

Finalmente, otra S-s. de la misma fecha precisa: La —  
diligencia de "tira de cuerdas", por sí sola, es una simple opera—  
ción jurídico-administrativa de fijación de límites, que tanto —  
por su naturaleza como por el funcionario que las realiza, carece  
de competencia a efectos de calificarlos terrenos de autos como —  
parcelas sobrantes de vía pública, y, en consecuencia, como apro—  
piables; cuyas parcelas al pasar a formar parte del solar deben —  
tener el precio de éste.

#### 9. RESPONSABILIDADES POR DEMORA.

Como dice GONZALEZ PEREZ, la LE, en este aspecto, cons—  
tituye punto inicial, que en líneas de buscar garantías para los—  
interesados, han culminado en la LPA, (237).

Estas medidas de la LE, responden a que, las formali—  
dades del procedimiento deben ser observadas —como dice GARCIA DE  
ENTERRIA— no sólo en cuanto a sus trámites formales, sino también  
en cuanto a su duración temporal, agregando que, por primera vez—  
en nuestro derecho, la Ley que estudiamos grava la Administración  
con una responsabilidad patrimonial por demora en el procedimien—  
to.

El interés de los interesados en que no se produzcan—  
demoras —en general en los expedientes administrativos— es especia—  
lísimo en los expropiatorios por la sencilla razón de que si en—  
tre la fecha de iniciación, la determinación del justiprecio y el  
pago de éste transcurren plazos excesivos, se corre el riesgo co—  
mo apunta GONZALEZ PEREZ— de que no tenga de tal más que el nom—  
bre. Y el supuesto no es insólito.

Por ello, se iría contra el principio, comunmente ad—  
mitido hoy —como señala MARTINEZ SARRION (238)— del reconocimien—  
to de que la deuda de expropiación es, en su nacimiento, deuda de  
valor estricto, en la cual, al dinero entra solo como medio de de—  
terminación de la cuantía necesaria para sustituir el bien expro—  
piado por otro análogo. Afirmación —en cuanto a que la deuda expro—  
piatoria es de "valor" en su desenvolvimiento—, que hizo suya el—  
Consejo de Estado en un dictamen que formuló sobre la aplicación—  
de la cláusula "robis" en un supuesto de expropiación forzosa, —  
aconsejando nueva valoración en una finca que entonces se preten—  
día expropiar al precio tasado en 1.935 (la importante S-s. de 30  
de enero de 1.953 le recoge íntegramente).

La Ley de Expropiación Forzosa consagra legalmente es to criterio, al establecer, la necesidad de proceder a nuevas tasaciones, por el transcurso del tiempo.

Igualmente, habían de preocupar al legislador, por su carácter peculiar, las expropiaciones urgentes.

Con estas motivaciones, examinemos el tratamiento que da a la demora la legislación vigente.

El artículo 56 de la Ley establece, que, cuando hayan transcurrido 6 meses desde la iniciación del expediente sin resolución definitiva sobre el justiprecio, la Administración indemnizará al propietario en el interés legal del justiprecio que se ha ya determinado que se liquidará con efecto retroactivo.

El artículo 71 del Reglamento dice que no existe demora cuando el Jurado determina el justiprecio dentro de los 6 meses.

En cuanto al responsable de la demora, si es el beneficiario decide el Jurado; si es la Administración o el propio Jurado, podrá el interesado acogerse al artículo 121 de la Ley y correspondientes del Reglamento, dilucidando su petición ante el Organo correspondiente, al margen del procedimiento expropiatorio propiamente dicho. (239); y como es lógico, no existirá posibilidad de pago de interés, si la demora es imputable al expropiado (art. 72 del Reglamento).

Por las mismas razones, el abuso puede ser importante si fijado el justiprecio no se paga. Con el deseo de evitarlo, los artículos 57 y 58 de la Ley establecen: Que si la demora no exceda de 2 años, la Administración satisfará el interés legal a los ~~los~~ expropiados.

Si excede de 2 años, se practicará un nuevo justiprecio.

Los artículos 73 y 74 del Reglamento disponen que el justiprecio se entiende fijado definitivamente cuando lo haya sido en vía administrativa; que si se impugna, los intereses se devengan sobre la cantidad fijada en sentencia firme con efectos retroactivos desde la iniciación de la mora.

El artículo 74.2 del Reglamento, en relación con la nueva valoración, a que alude el artículo 58 de la Ley, dice que se hará a instancia del expropiado, quién presentará nueva hoja de aprecio sin necesidad de requerimientos de la Administración.

¿Cuál es la eficacia de estas medidas?

A juicio de GONZALEZ PEREZ, la posible fuerza coactiva de estas medidas es poco efectiva por la desvaluación monetaria — que reporta un beneficio mayor que el pago del interés.

La segunda medida, después del iter -penosísimo para — el expropiado— de volver a empezar, la considera sarcástica y agrega que ante el fracaso de la Ley en este aspecto queda la existencia de una medida eficaz: Que la Administración no pueda ocupar la cosa en tanto no abone el justiprecio... pero surge un procedimiento de urgencia que —como ya dijimos en otro lugar— más que un procedimiento para ocupar la cosa se traduce en una medida para aplazar casi indefinidamente el pago.

10. EL PROBLEMA DE LA COMPATIBILIDAD DE LA INDEMNIZACIÓN POR OCUPACIÓN ANTICIPADA Y LA RESPONSABILIDAD POR DELICIA.

Si recordamos lo dispuesto para el procedimiento de urgencia por la regla octava del artículo 52 que establece que "En — todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los — bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley, con la especialidad de que se — dará fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a — aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata", que reitera lo consagrado en la Ley de 7 de octubre de 1.939, y lo relacionamos con el contenido de los artículos 56 a 58 de la LE, — surge, inevitablemente, las dudas con que titulamos este epígrafe.

POU VIVER, se pregunta: ¿Puede el expropiado exigir, — sobre un mismo justo precio la percepción de más de una partida de intereses en el supuesto de concurrir las circunstancias de hecho — que postulan el devengo de cada uno de ellos?. Si la tramitación del expediente se demora, y si, además, ha sido tramitado por el — procedimiento de urgencia ¿puede el administrado percibir dos partidas de intereses que se causarán coetáneamente en un mismo período de tiempo, y sobre el justiprecio que definitivamente se determine? (240)

En contestación a sus propias preguntas estudia la regla octava y la remisión que hace al artículo 56. Lamenta que el — RE, haya sido una ocasión fallida para resolver con claridad el — problema interpretativo. A su juicio, la remisión citada no tiene — otro alcance que fijar el quantum del interés (el interés legal — que estatuyera el artículo 56); pero no que el interés del artículo 56 deba ser sustituido y corregido por lo dispuesto en la norma del artículo 52.

Examina el criterio opuesto del Tribunal Supremo en diversas sentencias, especialmente en la de 4 de enero de 1.963 y dice "de ello resulta que si el expropiado hubiera solicitado el in—

terés de demora, hubiera obtenido mayor indemnización que ahora, - que solicitó además la de ocupación urgente, pues el fallo no habría aplicado la corrección del artículo 52 regla 8ª que individualmente entendido, produce la anomalía que denunciarnos", y concluye sosteniendo "siempre que en un expediente se produzca la situación de demora en su tramitación y sea tramitado por el procedimiento de urgencia, se causa en favor del expropiado dos partidas de intereses. El de demora en la tramitación del artículo 56 de la Ley consistente en el 4% en el justiprecio, a contar desde la iniciación del expediente (artículo 24 Regl. Ex. For.) hasta el día que quede fijado el justiprecio en la vía administrativa; y otra partida correspondiente a la expropiación urgente, sobre el justiprecio a liquidar desde el día siguiente a la ocupación del bien objeto de la expropiación, hasta el día del pago del justo precio".

Para GONZALEZ PEREZ, la compatibilidad es incuestionable, entre otras razones, por el distinto fundamento de la indemnización: La regla 8ª del artículo 52 mira por los perjuicios de la ocupación anticipada, la del artículo 57 se fija en la demora en el pago, abstención hecha de la ocupación; porque, la posición contraria, conduciría a resultados absurdos. En efecto, si se entendiera que el artículo 52, regla 8ª dispone la aplicación del artículo 56, con la única especialidad señalada -en cuanto a la fecha inicial-, se darían las consecuencias siguientes:

a) Que como la urgencia en la ocupación puede declararse en cualquier momento -artículo 52, regla 1ª- no es infrecuente que se haga no al iniciarse el expediente, sino después, y, a veces, hasta transcurridos 6 meses desde la iniciación. Resultado: - A situación más grave menos indemnización. Pues por el ordinario -artículo 56- la indemnización desde los 6 meses de la iniciación, en el de urgencia sólo sería desde la ocupación, aunque ésta tenga lugar en fecha posterior al transcurso de aquellos 6 meses.

b) La regla 8ª del artículo 52, se refiere a la fecha inicial del cómputo del plazo durante el que se devenguen intereses pero no al final. Luego si se entendiera que se limita a señalar la aplicación a estos supuestos del artículo 56, la conclusión sería que los intereses se devengan hasta la fijación del justo precio por el Jurado. Y una vez fijado éste, habría que esperar otro plazo de 6 meses para que se siguieran devengando intereses en el supuesto de que la Administración no pagase. Es decir, existiría un plazo durante el cual el expropiado carecería del derecho a percibir intereses (241).

A los argumentos de estos autores se puede añadir, - con GARCIA DE ENTERRIA (242), el de que parece contradictorio que una Ley como la vigente que ha aparecido con el criterio de reforzar las garantías de los administrados los situaría en peor situa

ción que la anterior a su vigencia -v.las S-s. del 20-6-59 y 17-1-63, sobre la Ley anterior, lo cual no tiene sentido.

Todas las razones invocadas, parecen de tal peso que no puede extrañar que el Tribunal Supremo nos diga, por ejemplo- que los intereses por el procedimiento de urgencia no tienen por causa la demora en la fijación del justo precio (S-s. 11-12-62 y 21-4-64); sino la ocupación y desde ese día han de contarse (S-s. 29-1-62, 16-2 y 28-9-63, 4-1, 21-9 y 12-11-64, 9-4 y 26 de junio de 1965); en ningún caso el afectado, por el procedimiento de urgencia puede ser de peor condición que el expropiado por el procedimiento general (S. 6-12-63). No obstante, la S. de 25-1-65 se inclina por la incompatibilidad entre los de ocupación urgente y los de demora.

#### 11. DELORA E INTERESES ANTE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.

Del examen de la misma, debemos destacar:

1º. En cuanto a que valor ha de hacer referencia el pago de atrasos.

S. 14 de marzo de 1.957: El pago de atrasos debe ser del valor de la finca expropiada, cuyo valor es el asignado como consecuencia del justiprecio, sin que puedan influir, ni tenerse en cuanta las cantidades entregadas como depósito previo para la ocupación.

2º. Determinación del tiempo y cuantía. Las S-s. de 17-3-1.961, después de indicar tres períodos en el proceso expropiatorio (previa declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación de los bienes, y, justiprecio) dice refiriéndose al último:

"Que en esta fase de la tramitación y precisamente - en el acta previa a la ocupación, fué cuando el abogado del expropiado verificó su primera actuación en el expediente expropiatorio, que tuvo lugar el dos de febrero de 1.957, es desde cuando al transcurrir los 6 meses siguientes, o sea, desde el 23 de agosto de tal año 1.957 es desde cuando la Administración incidió en mora, hasta el 10 de julio de 1.959 en que legalmente reclama el denunciante en la súplica de la demanda".

La sentencia de 29 de octubre de 1.962 declara que - el interés legal del justiprecio se devenga al siguiente día de la ocupación hasta que se verifique el pago.

3º. En cuanto a la necesidad de que los intereses deban ser reclamados. La S. -ya citada- de 17 de octubre de 1.962 - indica: Constituye doctrina reiterada de este Tribunal que se debe condenar al pago de intereses cuando resulten procedentes y se hallan reclamados. Que si no se reclaman, no tienen por qué considerarlos el Jurado (sentencia 30-1-63). Si bien pueden ser reclamados después de percibirse el justo precio si no han prescrito - (S. 8 de febrero de 1.963). No pueden ser tenidos en cuenta por - el Tribunal si no se solicitaran en el recurso de reposición (S. 9-3-65).

4º. En cuanto al ámbito compensatorio y significado - de los intereses. La S. del 4-10-65 indica: que al quedar el expropiado privado de su propiedad sobre la cosa desde la fecha en que la Administración toma posesión de la finca, levantando el acta de ocupación nace su derecho al percibo de los intereses legales y esos intereses no son sólo la compensación por la privación material del uso de la cosa, sino por la privación del derecho de plena propiedad, que se quiebra e interrumpe por el acta de ocupación, quitando al legítimo dueño la libre disposición de lo suyo, restándole sus posibles accesos o aumento de valor, privándole, en suma, de todo el complejo de parciales derechos integrados en el dominio.

5º. En cuanto a que se aplica la Ley de Expropiación y no el Código Civil a los efectos de la inadmisión del anatocismo: "... ni tampoco ha de ser aplicable la regla contenida en el art. 1.109, de que los intereses vencidos devengan a su vez el interés legal desde que son judicialmente reclamados... porque agravaría las situaciones de las entidades públicas en mayor medida - que la prevista por la norma concreta de su responsabilidad... por que las obligaciones derivadas de la Ley se rigen preferentemente por la Ley que las establece, según el art. 1.090 del Código Civil". S. 7 de diciembre de 1.963.

6º. En cuanto a que, los intereses son abonables aunque la desposesión haya sido simplemente jurídica por haber seguido cultivando las tierras el expropiado después del acta de ocupación: "... el dominio del que se desposeyó jurídicamente por aquel acto formal, no se integra solo con la posibilidad de cultivo de las que fueron sus parcelas rústicas, sino también, entre otras - facetas con la libre disponibilidad de ellas y con los derechos a los incrementos del valor por el transcurso del tiempo; derechos - todos cuya privación la Ley compensa con ese percibo de intereses por demora" (S. 18 de marzo de 1964).

7º. En cuanto a la nueva evaluación de justo precio - por el devenir del tiempo con la consiguiente alteración de las - circunstancias y la diferencia entre la revisión del justiprecio - que la demora impone y la reversión:

"... dado que el momento inicial del expediente expropiatorio, es casi seis años anterior, puede y debe fijarse un justiprecio más en armonía con el valor actual, por lo que tomándolo como base, cabe calcularse una disminución valorativa del 50%, estimándose que el justiprecio de tales terrenos se duplicó en dicho período de seis años." (S. 4 de diciembre de 1.962).

"... la jurisprudencia para reparar el daño patrimonial producido por la demora en el pago del justiprecio, arbitró la aplicación de la cláusula "rebus sic stantibus" a la institución de la expropiación forzosa, que aunque no es rigurosamente una convención libremente perfeccionada en derecho privado, participa de elementos comunes a toda compraventa, en cuanto se adquiere la propiedad de un bien mediante el pago de su valor real fijado en un momento determinado en atención al del inmueble expropiado y al del signo dinerario de pago, cuyos factores son por su naturaleza variables en el devenir del tiempo, por lo cual se autoriza en repetidas sentencias de este Tribunal la revisión o nueva evaluación del justo precio cuando la tardanza en su abono es manifiesta, prolongada y desusada, dando lugar a depreciaciones monetarias que desequilibraron las condiciones económicas en que se verificó la expropiación y el señalamiento del precio" (S. de 28 de noviembre de 1.963).

Diferencia entre la revisión del justiprecio y la reversión: "se trata de dos figuras jurídicas completamente diferenciadas y hasta antitéticas por cuanto que la una presupone la vigencia del procedimiento expropiatorio y la vinculación al mismo, con nueva valoración, del bien que lo motiva, mientras que la otra entraña la desvinculación de la finca de dicho procedimiento con restitución de la misma a su dueño, no siendo admisible confundir los efectos que respectivamente producen, ni pretender que se fije un sobreprecio a la finca, al amparo de la supuesta concurrencia de una causa de reversión". (S. de 4 de octubre de 1.965).

8º. En cuanto a la prescripción del derecho a reclamar intereses.

"... no estando fijado en la Ley que los establece, habrá que reconocer la facultad de ejercitar tal derecho siempre que no hayan transcurrido los cinco años del plazo de prescripción de los créditos contra el Estado, señalado en el art. 35 de la Ley de Administración y Contabilidad de uno de julio de 1.911 que taxativamente determina que prescribirá el derecho al reconocimiento y liquidación de todo crédito que no haya sido solicitado, con la presentación de sus documentos justificativos, dentro de los cinco años siguientes a la conclusión del servicio". (S. de 25 de mayo de 1.964).

- - - - -

### CAPITULO III

- (159) V. en el mismo sentido Yves NICOLAS, *Le nouveau régime de l'expropriation*, éditions Berger-Levrault, París, 1964, pág. 16.
- (160) GARCIA DE ENTERRIA: Los principios... loc. o., págs. 37 y 38.— Cita a GARRIDO FALLA: Sobre el Derecho Administrativo y sus — ideas oardinales, en RAP, 7, 1952, pág. 35 y sig.
- (161) El profundo sentido de la evolución, lo vemos gráficamente, en la forma que ha sido recogido por C. ABRAMS —loc. o. págs. 2 y 3—.

"En el siglo XVIII, William PITT, lord CHATHAM, podía afirmar — que "el hombre más pobre podía desafiar al rey en su choza —la tormenta puede penetrar, la lluvia puede entrar— pero el Rey de Inglaterra no puede hacerlo. Todas sus huestes armadas no osaría franquear el umbral de su choza en ruinas". Pero en el siglo XX el rey (o su sustituto, el Estado) puede entrar precisamente para impedir que penetren en élla el viento y la lluvia.— La "choza en ruinas" ha pasado a ser algo que interesa al Estado. El problema hoy estriba en saber, en el caso de que las — huestes del Estado "franqueen el umbral", si debe abonarse una indemnización al propietario y, en su caso, cuándo y en qué forma.

- (162) Antes de establecerse estas limitaciones, como dice RODRIGUEZ — MORO, loc. o., pág. 66, el principio era que los reyes tenían un derecho eminente sobre todo el territorio y por élllo se comprende que pudieran arrebatár la propiedad privada a su antojo, y — se concedieron alguna compensación fué puramente por un sentido natural de equidad.
- (163) FUENTES SANCHIZ: Problemas de expropiación forzosa, Reus, Madrid 1962, pág. 10.

Según VILLAR PALASI, loc. o., pág. 176, los principios eran más antiguos y más remotos al siglo XVIII, pues desde antes se pretendió que la Administración en estas materias —libertad y propiedad— no tuviera manos libres para actuar, sino a través de — una autorización mediante Ley o pacto. Cita a estos efectos toda la aportación desde 1.200 a 1.500 cuando la doctrina va consolidándose cristalizando en la obra de GROCIO y de BIEL. Santo Tomás había defendido la irrenunciabilidad de estos derechos. — Frente a él DUNS SCOTTO sostuvo la tesis de la renunciabilidad — por considerarlos de derecho natural secundario. GROCIO recogió la idea de Guillermo de OCKAM de que son derechos que se pueden renunciar de modo personal y ante élllos el Estado sólo puede actuar cuando hay consentimiento, pero ese consentimiento se produce justamente a través de la Ley, ya que ésta representa la — voluntad del pueblo tratada de forma general.



- (164) VILLAR PALASI, ibidem. pág. 187-88, dice que ya Carl SCHMITT, -- en 1929 advirtió los peligros que la disolución del concepto de expropiación podría llevar consigo con la hipertrofia previsi-- ble del Estado-Jurisdicción. Y agrega que la disolución del -- concepto está hoy más acentuada y recuerda que WERNER WEBER, ha llegado a expresar que la idea de expropiación no puede abarcar nada unitario, ni científica ni prácticamente. Por ello, RIDDER ha puesto de manifiesto la necesidad de aclarar la niebla que -- tanto jurídica como terminológicamente cubre el concepto de expropiación forzosa.
- (165) Así, Alejandro NIETO: Evolución expansiva del concepto de la -- expropiación forzosa, en RAP, mayo-agosto de 1962, pág. 67 a -- 124 --estudiando el fenómeno en Alemania--, dice que quizá haya -- sido un remedio urgente para solucionar el problema que la sis-- temática tradicional no podía resolver técnicamente. No cree -- que deba ser la solución definitiva, e indica que debe perfilar se un amplio instituto jurídico donde puedan integrarse todas-- las figuras de responsabilidad de la Administración.
- (166) GARCIA DE ENTERRIA: Los principios... loc. o., págs. 42,43 y 90
- (167) Ibidem, págs. 74-75 y nota 61. "Una concepción de tal amplitud-- la encontramos solamente en el derecho alemán, donde por necesi-- dades técnicas derivadas especialmente de las fórmulas constitu-- cionales de Weimar, reiteradas en la actual Ley fundamental de-- Bonn se ha concluido jurisprudencialmente, con amplio respaldo-- doctrinal por formular un concepto formal de expropiación en -- análogos términos, de tal modo, que ha succionado gran parte -- del extenso contenido reservado a la clásica institución de la-- "indemnización de derecho público".
- (168) GARCIA OVIEDO: "Derecho administrativo", Madrid 1943, vol. I, -- pág. 183; FERNANDEZ DE VELASCO "Resumen de derecho administrati-- vo", Barcelona, 1931, tomo II, pág. 263; ROYO VILLANOVA: "Ele-- mentos de derecho administrativo", Valladolid, 1952, tomo II.
- (169) GARCIA DE ENTERRIA, última loc. o., pág. 23.
- (170) Ibidem, pág. 67 a 74, estudia el tema en su integridad.
- (171) V.en cuanto a las características de la institución las S-s., -- anteriores a la que encabeza este capítulo, de 4 de julio de -- 1957, 28 de enero y 28 de noviembre de 1958 y 19 de enero de -- 1960. En cuanto a la homologación con las figuras contractuales de derecho privado, las S-s. de 14 de mayo de 1958, 3 de octu-- bre y 20 de noviembre de igual año y 9 de junio de 1959 aluden-- a la venta obligatoria. La de 3 de mayo de 1960 dice que en la-- expropiación no hay ni venta ni permuta. Anteriormente, la de 3 de enero de 1953 la considera como "una subespecie del contrato de compra-venta de legislación especial", "como se deduce del -- artículo 1456", agrega la de 14 de abril de 1958. La de 4 de ju

nio de 1964 habla de "enajenación coactiva" y de "una figura negocial netamente conmutativa".

- (172) G. VIGNOCCHI, Profesor extraordinario de la Universidad de Móda na, al que seguimos en su artículo "L'indennità di espropiazio-  
ne" en JUS, junio 1961, fascículo 2º, págs. 289 a 311, especial-  
mente, ahora, las 294/5.

La equiparación de la expropiación con la venta forzosa encuen-  
tra, por otra parte, fuertes apoyos legislativos, igualmente,—  
en otras naciones, así por ejemplo en Inglaterra se la dá esta-  
naturalaleza, denominándola "compulsory purchase".

- (173) V. por la doctrina española FUENTES SANCHIZ: Problemas..., loc.  
loc., pág. 6 y sig.; RODRIGUEZ MORO: La expropiación..., loc. -  
o., pág. 65 y nota 62 y 63 y VILLAR PALASI: La traslación..., -  
loc. o., pág. 161.

Por la doctrina italiana BARTOLOMEI, loc. o., pág. 71-72, reco-  
ge la afirmación de G. SABBATINI-L. BIAMONTE (Commento alle leggi  
sulle espropriazioni per pubblica utilità, 3ª ed., utet, v. 1ª, -  
pág. 24 y sig.), la expropiación por pública utilidad no se en-  
cuentra en el derecho romano como un instituto jurídico basado-  
en una máxima general y disciplinado en una norma propia y pre-  
cisa. A juicio de BARTOLOMEI —y siguiendo a WIEACKER y Arangio-  
RUIZ— éllo es debido a que la evaluación de las necesidades so-  
ciales se centraban sobre la configuración jurídica del sistema  
de relaciones jurídico-privatístico, y no se conocía el fenóme-  
no expropriatorio.

Extiende sus consideraciones a Israel y citando a JAAGER (il di-  
ritto nella Bibbia, assisi 1970, pág. 75) dice que el antiguo-  
ordenamiento de Israel no conoció el fenómeno ablatório-expro-  
piatorio, salvo la específica forma de prestación colectiva de-  
trabajo (corvies).

- (174) CLEMENTE DE DIEGO: Nota sobre la evolución doctrinal de la ex-  
propiación forzada por causa de utilidad pública, RDP, 1922-1923,  
números 109 y 120; TORT y MARTORELL: Tratado general de expropia-  
ción, Barcelona, 1888, pág. 34 y sig.; ALVAREZ GENDIN: Expropia-  
ción forzada, Madrid, 1928, pág. 6 y sig., RODRIGUEZ MORO en: -  
La expropiación ..., loc. o., pág. 65 y sig.

- (175) Se plantearon, según MEYER 3 cuestiones: Cuando puede tener lu-  
gar una expropiación; si en el caso de que tenga lugar hay que-  
indemnizar al expropiado; quiénes además del Emperador y del Pa-  
pa están autorizados para expropiar.

- (176) Los autores se encuentra unánime al exaltar estos textos. CLE-  
MENTE DE DIEGO dice que éllo explica que cuando se discutía la-  
primera Ley sistemática —la de 1836— algunos oradores entendie-  
ron que no era necesaria por la regulación que hacían de la ex-

propiación las Partidas. Según RODRIGUEZ MORO constituyen un timbre de gloria, pues redactadas entre 1256 y 1265 ya tenían un conocimiento bastante exacto de la expropiación por causa de utilidad pública. FUENTES SANCHIZ entiende que no se las ha dado la importancia que merecen, pues al reconocer ya la utilidad pública y la justa indemnización nos adelantamos en siglos a las solemnes declaraciones decimonónicas. En igual sentido laudatorio ALVAREZ GENDIN, FERNANDEZ DE VELASCO y últimamente VILLAR - PALASI que encuentra en ellas una perfecta delimitación de lo que debía entenderse por justo precio y por precio legítimo.

- (177) Debe verse las tendencias sobre expropiación en el constitucionalismo actual en GEFAELL: La socialización en las constituciones de la postguerra, RAP, número 3, 1950, pág. 361 y sig.; SERRA PIÑAR: La expropiación forzosa en los modernos textos constitucionales, en Estudios dedicados al profesor GARCIA OVIEDO, Sevilla, 1954, v. 1<sup>a</sup>, pág. 115 y sig. y C. ABRAMS: Problemas..., loc. c., pág. 132 y siguientes.
- (178) Debe verse la acertada síntesis sobre la evolución legislativa en GARCIA DE ENTERRIA, última loc. c., pág. 24 y sig.
- (179) No es posible detenernos en el estudio pormenorizado que ha merecido la nueva Ley por la doctrina, el juicio que ha merecido de ella y los cambios que supone en relación con la anterior. - Según GARCIA DE ENTERRIA -que como es sabido tuvo una participación cualificada en su redacción- es la primera Ley en todo el siglo XX que puede parangonarse por la intención constructiva con las grandes leyes administrativas del siglo XIX y en el campo del derecho comparado se presenta como una de las más completas en la materia y a caso como la de un contenido más general. En el mismo sentido, NIETO -últi. loc. c., pág. 104-; FUENTES SANCHIZ, loc. c., pág. 31; GARRIDO FALLA, pág. 462.
- (180) GARCIA DE ENTERRIA, última loc. c., pág. 32 y sig., se lamenta de que la diversidad comenzase en el artículo 97 de la propia Ley en la forma que fué redactado por Las Cortes. La intención unificadora fué el objeto del Decreto de vigencias de 23 de diciembre de 1955. Con él el propósito refundidor quedaba cumplido, pues las normas especiales cuya vigencia se reconocía eran mínimas particularidades afectantes a las causas de expropiación más que causas que regulen verdaderos regímenes al margen del sistema general. El problema de la diversidad en las expropiaciones urbanísticas, será tratado en el capítulo próximo de este trabajo.
- (181) GIANNINI: Lezioni di Diritto Administrativo, Milano, 1950, habla de una simple "situación pasiva de inercia". Comentando estas palabras GARCIA DE ENTERRIA dice: "El ejercicio concreto de la potestad puede implicar para los sujetos distintos del titular consecuencias ventajosas, indiferentes o desventajosas sólo en este último caso, debe hablarse de "sujeción". Es, por supues

to, lo propio del ejercicio de la potestad expropiatoria por referencia al sujetos expropiado".

- (182) Derecho Administrativo alemán, T. 3º, pág. 310, versión española, Buenos Aires, 1951. Citado por RODRIGUEZ MORO, loc. c., nota 17.
- (183) Pueden verse, entre otras, las S-s. de 21 de noviembre de 1955, 10 de octubre de 1957, 3 de octubre y 26 de noviembre de 1958, - 3 de mayo de 1960 y la que encabeza este capítulo.
- (184) "En caso de extrema necesidad todas las cosas son comunes. Fray Dionisio de VALTANAS: Concordancia de algunos pasos difíciles - de la escritura, 1555.
- (185) Dice en uno de sus considerandos "que siendo la expropiación — forzosa una forma singular de privación de la propiedad privada acordada imperativamente por la Administración y por causa de — utilidad pública o de interés social, entraña siempre lesión a un derecho o interés patrimonial privado que, aún cuando resulta obligado, no es justo sea soportado a sus expensas por el titular del bien jurídico afectado, pues debe ser compensado, de la privación de sus bienes o derechos con una indemnización.... como ordena el artículo 32 de la Ley fundamental conocida por— Fuero de los Españoles, el artículo 349 del C.c. y las leyes de expropiación forzosa...".
- (186) GARCIA DE ENTERRIA, última loc. c., pág. 47.
- (187) Citados por RODRIGUEZ MORO, última loc. c., nota 73, y GARCIA — DE ENTERRIA, última loc. c., nota 28, respectivamente.
- (188) Según GARCIA DE ENTERRIA, última loc. c., pág. 47 y 48 y nota — 26, Napoleón al propugnar el sistema en la Ley de 8 de marzo de 1810 pretendió con ello abiertamente, remitir a los Jueces la — impopularidad que ocasionaban las medidas expropiatorias. Este sistema ha influido en muchos países y nuestra Constitución de— 1869 lo imponía expresamente.
- (188') V. los artículos 3 y 4 de la Ley y 6 del Reglamento que señalan las personas con quienes se entienden las actuaciones en los expedientes de expropiación. FUENTES SANCHIZ, última loc. c., pág. 18, encontraba más sencilla la redacción de la Ley de 1879: — "Quienes con referencia al Registro de la Propiedad o al padrón de riqueza aparezcan como dueños o tengan insorita la posesión". El último supuesto ha sido suprimido pero bien podía haberse determinado quién es el titular público y notorio para el legisla— dor.
- (189) V. el artículo 5.1 de la Ley. En relación con el mismo, FUENTES SANCHIZ, ibidem, pág. 19, precisa que conviene aclarar: Que só— lo cuando se haya realizado debidamente la publicación o cita— ción legal y no haya comparecido el titular podrá ser represen—

tado por el Fiscal; que normalmente no debe haber propietarios "desconocidos", si está bien hecha la información lo que no impide que en ocasiones los haya; que la representación del Fiscal debe estimarse aplicable a cualquier diligencia del expediente que no pueda interrumpirse por el capricho o la conveniencia del interesado; que cuando se haya interrumpido el trazo el expediente se seguirá con el titular registral y, en su defecto, con el Fiscal, pero comparecerán también los causahabientes, quienes se acrediten ante la Administración en debida forma y derecho, percibirán el justo precio, sin que haya lugar a consignación; y entonces en la inscripción se harán constar estas particularidades, única forma de cumplir el artículo 3º de la Ley en una especie de trazo abreviado.

- (190) Así, lo han entendido siempre los legisladores de la expropiación y el contenido del artículo 6º vigente, con el mismo número, y con alteraciones intrascendentes figuraba ya en la Ley de 1836 y en la de 1879.
- (191) Este criterio, en cuanto a la posición del marido en las enajenaciones forzosas, no ha sido afectado por la reforma del artículo 1413 del C.o. (S-s. de 5 de mayo de 1960 y Resoluciones de la Dirección General de los Registros de 11 y 20 de febrero de 1964).
- (192) Dice FUENTES SANCHIZ que se ignoran las razones por las cuales el artículo 98 de la LS, establece una solución distinta: El depósito en el Juzgado para que este lo distribuya por el trámite de los incidentes.
- (193) Traducción de la expresión italiana "diritti affievolitti" o condicionado, en español, derechos debilitados. GARCIA DE ENTERRIA, últ. loc. o., nota 30, indica, después de citar a AMORTH, DE GENARO, ALESSI y GARRIDO FALLA que el concepto está uniformemente admitido en la doctrina publicística: el debilitamiento o condicionamiento de los Derechos consiste en que pende sobre su efectividad la facultad administrativa de sacrificarlo.
- (194) A nuestro juicio, GARCIA DE ENTERRIA, alude a que este término no se corresponde con el "interés directo" que señala el artículo 28.1 a) de la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Recordemos, que la Ley de Expropiación emplea los términos "intereses patrimoniales legítimos" artículo 1.1 e "intereses económicos directos" artículo 4.1.
- (195) V. sobre la posición de LUCIFREDI -seguida en España por GARCIA OVIEDO-, GARCIA DE ENTERRIA, última loc. o., pág. 55, nota 38.
- (196) La distinción entre los bienes de dominio público aparece claramente expresada en los artículos 338 y sig. del C.o. y en el Decreto 2.588/64, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Re-

glamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1.022/1964, de 15 de abril. Según su artículo 1º son de propiedad o dominio público—y no integran por tanto el patrimonio del Estado— los bienes —afectos al uso general o a los servicios públicos aunque sean —propiedad del Estado a menos que una Ley les confiera el carácter demanial. Todos los demás bienes del Estado en que no concurren esas características —por no haberlas tenido nunca o por ser desafectados del uso público o de su destino a algún servicio público— son propiedad privada del mismo, integran su patrimonio, se rigen por la Ley y Reglamentos citados, y subsidiariamente por las normas de Derecho privado civil o mercantil.

- (197) Loc. o., pág. 28.
- (198) "Il demanio", pág. 223 y sig., citado por RODRIGUEZ MORO, nota-79 en pág. 81.
- (199) De la aparición y paternidad del término "social" de tanta influencia ulterior en el derecho, en la política y en la sociología actual, ORTEGA Y GASSET: La rebelión... loc. o., págs. 21-22 nos dice: "Pretenden los alemanes ser ellos los descubridores —de lo social como realidad distinta a los individuos y "anterior" a éstos. El Bolksgeist les parece una de sus ideas más —autóctonas. Es éste uno de los casos que más recomiendan el estudio minucioso del intercambio intelectual franco-germánico de 1790 a 1830..., pero el término Bolksgeist muestra demasiado —claramente que es la traducción del volteriano esprit des nations. El origen francés del colectivismo no es una casualidad—y obedece a las mismas causas que hicieron de Francia la cuna de la sociología y de su rebrote hacia 1890 (DURKHEIM)".
- (200) FUENTES SANCHIZ, última loc. o., págs. 31 a 33.
- (201) Suplemento al Derecho Hipotecario, 1960, pág. 108.
- (202) Excepciones a este principio de voluntariedad las encontramos —en el Decreto de 23 de septiembre de 1939 y en la Ley de 11 de mayo de 1959. El primero alusivo a la adopción de ciudades por el Caudillo a consecuencia de los graves daños sufridos en la guerra y con posterioridad aplicado a las catástrofes de Santander y Cádiz y a las reformas urbanas en las Hurdes. La segunda—está justificada en la buena explotación agraria al suprimir —las parcelas enclaves. El procedimiento es judicial.
- (203) Supongamos que existe una hipoteca; el principio de indivisibilidad del artículo 122 de la Ley Hipotecaria ampara al acreedor;—cierto que la hipoteca subsistirá íntegra sobre la parte de bienes no desaparecida, pero aparte de que la desaparición contemplada es más la física que la jurídica, siempre nos encontraremos con que, al segregar para expropiar, conforme al artículo 123, sino consiente el acreedor, nace, por excoepción, una hipoteca solidaria.

¿Cabe imponer, por expropiación, la división del crédito hipotecario, para cancelar el correspondiente a la parte expropiada? Creemos que sí, pero contrapartida habrá que reconocer al acreedor la facultad de que se le expropie la totalidad del crédito, por la aplicación extensiva del artículo 122 antes citado.

Estariamos, de hecho, ante un caso de distribución forzosa de responsabilidad hipotecaria entre las nuevas fincas que, al expropiar, surgieron a posteriori, que pudiera basarse en la distribución judicial de que habla el artículo 216 del Reglamento Hipotecario y en la cancelación parcial que el tercer adquirente puede realizar según el 221 del mismo.

Respecto a la valoración, el artículo 42 de la Ley se remite a los medios comprobatorios del Impuesto de Derechos Reales. Y si el acreedor no comparece, una vez citado en forma legal, en el acta correspondiente será representado por el Fiscal, pero en misión harto complicada, porque habrá que determinar qué parte del crédito se expropia, cuál subsiste, y, por ende, el precio que debe consignarse.

Para la hipoteca, concretamente, el artículo 110 de la Ley Hipotecaria señala que las indemnizaciones debidas al propietario por expropiación se entienden hipotecadas juntamente con la finca, aunque no se mencionen en el contrato, siempre que pertenezcan al propietario. Dicho artículo aplica, con poca fortuna en la expresión, la doctrina de la subrogación real. En cuanto al procedimiento de consignación, entendemos que la Ley Hipotecaria ha sido derogada por la de Expropiación.

- (204) De propio intento, no nos detenemos en el estudio pormenorizado de las mismas: La Ley aparte del artículo 1º la única referencia a ellas se contiene en el Tit. 4º cap. 1º, artículos 108, 119, y en el Reglamento artículos 125-132, a los que hay que agregar la especialidad de la ocupación señalada en el artículo 83 -para excavaciones arqueológicas-. En cierto modo, aunque figura en el Tit. y cap. citados, es una especialidad el artículo 119 -ocupación de empresas mercantiles-. En esta parquedad, encuentra GARCIA DE ENTERRIA -ult. loc. o. pág. 77-78, una falta grave: "esta referencia es evidentemente incompleta, y vemos en ello quizá la mayor imperfección de la Ley".
- (205) En la Ley de 1879 la declaración de utilidad integraba el primer período del procedimiento de la operación expropiatoria. Para la Ley actual -como señala GARCIA DE ENTERRIA- ya no es una fase más, está desglosada del procedimiento -aunque figure en el título alusivo al mismo-, es sencillamente el presupuesto de la expropiación.
- (206) Reguladas por la Ley de 24 de octubre de 1939 y Decreto de 10 de febrero de 1940. La legislación sobre empresas de interés nacional está hoy derogada por las disposiciones finales 1ª y 2ª de la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre protección y fomen-

to de la industria nacional. En la actualidad se las denomina industrias de interés preferente, pero siguen concediéndose los mismos beneficios expropiatorios adaptados a la nueva terminología (v. artículo 3.1).

- (207) En cuanto a la necesidad de existencia de acuerdo la S. de 4 de enero de 1957 dice: que no habiendo sido objeto de declaración por ningún Organismo de la Administración, no cabe formular reclamación por inexistencia de resolución administrativa revisable.

La irrecurribilidad en vía contenciosa de la declaración de ocupación está establecida en el artículo 22.3 de la Ley. Las S-s. de 19-5-1958, 31-1, 7-5, y 25-10 de 1962, 4 y 17 de mayo de 1963 y 24-6-1964, reiteran: que el acuerdo de necesidad de ocupación no es susceptible de discusión en vía contenciosa, porque no pone fin al expediente de expropiación o a cualquiera de sus piezas separadas ni pone término al procedimiento, antes bien lo inicia, siendo prematuro en este caso el ejercicio ante la jurisdicción contenciosa de cuestiones anteriores a la fijación del justiprecio. En la misma hipótesis se encuentra la declaración de urgencia que lleva implícita la necesidad de ocupación.

- (208) GARCIA DE ENTERRIA, recuerda por nota, que éste fué ya el punto sostenido por ROYO VILLANOVA en su trabajo: el procedimiento administrativo como garantía jurídica, en la Revista de Estudios Políticos, de 1949, págs. 55 y siguientes. V. últimamente, en toda su extensión GONZALEZ PEREZ: el administrado, loc. c.

- (209) En cuanto a los vicios de procedimiento la S. de 28-1-1958 indica "que para que se declare la nulidad... es necesario que los vicios que se aleguen hayan producido indefensión para el interesado y que los trámites infringidos sean de carácter esencial o substancial; la del 25-5-1958 que "es doctrina reiterada del T.S. que los defectos esenciales de nulidad, puede declararlos de oficio la Sala"; la del 25-11-1960 "que la falta de audiencia al interesado y sí a la empresa expropiante produce la nulidad del expediente"; y lo mismo ocurre en la hipótesis contraria como ha establecido la S. de 28-1-1963 invocando la LPA en sus artículos 91 en relación con el 26, 29 y 83.

En cuanto a la legitimación y representación de los reclamantes. Si la Administración les reconoce personalidad y representación en una de las escalas de la vía gubernativa no cabe que sea negada después en las sucesivas instancias administrativas, según han declarado las S-s. 17-2-1-1960 y 3-2-1962.

En cuanto a plazos. Interpuesto el recurso de reposición tres días después de expirado el plazo, produce la firmeza del acto administrativo y, por ende, la imposibilidad del recurso contencioso (S. 19-10-1962).



- (210) GARCIA DE ENTERRIA, últi. loc. o. pág. 89.
- (211) Estamos aludiendo a las requisas, sin podernos detener a su estudio, V. GARCIA DE ENTERRIA ibidem, págs. 90-94 y GARRIDO FALLA últ. loc. o. pág. 472-474.
- (212) GARCIA DE ENTERRIA, ibidem, pág. 92 citando a CLAVERO AREVALO - (Ensayo de una teoría de la urgencia en derecho administrativo, - RAP, 1953 págs. 50 y sigs.) dice que la urgencia no es por sí misma constitutiva de un estado de necesidad propiamente tal - lo que se manifiesta -y ya es razón decisiva- en que no dá lugar a la extensa discrecionalidad de que goza la Administración para hacer frente a los estados de necesidad.
- (213) La declaración de urgencia corresponde solo al Consejo de Ministros. La S. de 23-12-1960 después de citar los artículos 101 y 143 de la LRL, el 52 y 85 de la LEF, y al artículo 32 del Fuero de los españoles dice: "... de ninguno de estos preceptos puede deducirse una asignación a las Corporaciones locales de la facultad de declarar de urgencia la necesidad de ocupación de los bienes a expropiar, medida que como de índole excepcional tanto la Ley de 7 de octubre de 1939, como la de 16 de diciembre de 1954, reservaron al superior Órgano de la Administración activa, es decir, al Consejo de Ministros".
- (214) De las S.-s. de 14-11-1958, 27-5, 16-6, y 29-9 de 1959, 12-12 y 6-2 y 11-12-1963 se saca la consecuencia de que debe tenerse en cuenta conjuntamente lo dispuesto en los artículos 23 y 46 de la LEF; de que aún en el caso de no haber pedido la expropiación total cabe apreciar perjuicios -si disminuye el valor en renta ó venta no ofrece dudas- aunque lo que quede en manos del expropiado no sea antieconómico de explotar, pero si recibir perjuicios por la división de otra índole -por ejemplo a la caza, a la guarda del ganado, etc.-; aunque se solicite la extensión de la ocupación a la totalidad de la finca en el Acta de ocupación, sino se resuelve por la Administración expresamente se debe apurar la vía gubernativa, ejercitando el recurso correspondiente, sí como fijar en la hoja de aprecio la cantidad en que se valoran los perjuicios ocasionados por la expropiación parcial, pues en otro caso, constituye una causa suficiente para considerar tal petición como inoperante, pues ni llegó a existir acto firme que obligase al Jurado a justipreciar tales perjuicios, ni se aportó al expediente dato o razonamiento alguno que pudiese servir de base para efectuar la valoración (v. ult. en cuanto al art. 23, S. 4-6-65).

Un caso especial es el contemplado por la S. 8-10-1964 que indica debe abonarse el 5% del justiprecio en atención a los perjuicios de la expropiación parcial por supervivir los mismos gastos generales sobre ingreso disminuido de la parte de finca no expropiada.

- (215) "Este período del justiprecio ha sido siempre el problema que ofrece mayores dificultades en la expropiación forzosa y el que da lugar a luchas más incómodas entre expropiantes y expropiados, CIGES PEREZ: valoración de las fincas urbanas en la expropiación forzosa, en Propiedad y Construcción, R. de la C.O.P.U. de Valencia, número 14, pág. 129; "es el quid de toda expropiación", FUENTES SANCHIZ, últ. loc. c., pág. 22; "es un elemento esencial de la expropiación, es el punctum saliens de la misma", RODRIGUEZ MORO, loc. c. pág. 161; "la determinación en cada caso de ese equivalente dinerario encierra dificultades no pequeñas" GOMEZ DE ENTERRIA: la determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa, RAP, número 43, enero-abril de 1964, pág. 52. Las citas serían interminables.
- (216) Ultimamente, el trabajo de VILLAR PALASI ha centrado su estudio dogmático.
- (217) S-s. 18-10-1958; 21-11-1959 y 3-7-1961; 7-7 y 9-10-1959, 14-2-1958, 19-6-1954; 21-6-1956, 17-6-1957, 2-11-1961 y 16-10-1964.
- (218) Estamos ante lo que la doctrina califica de "cesión amigable" - propiamente tal. El carácter de compraventa civil normal lo afirman categóricamente FUENTES SANCHIZ, GARCIA TREVIJANO y RODRIGUEZ MORO entre otros. GARCIA DE ENTERRIA dice que se trata, sin duda, de una compraventa (o el tipo correspondiente en las expropiaciones no plenas) cuya naturaleza de contrato civil o administrativo dependerá del objeto de que en definitiva se trate y del contenido y circunstancias del acuerdo.
- (219) S-s. 18-10-58; 21-11-59 y 3-7-61; 7-7-59, 9-10-59, 14-2-58, - - 19-6-54; y 17-6-57, 2-11-61 y 10-10-64.
- (220) Aún en este caso -estamos ante lo que la doctrina califica de - "acuerdos de adhesión" a la expropiación- algunos autores dicen que no hay más que un contrato privado, así LAYER, ROMANO, MAYER, SABATINI, FISCHER; la posición contraria de pertenecer estos con venios al derecho público es la de FLEINER, BLUMESTEIN y MIELE, citados todos por RODRIGUEZ MORO.
- (221) Ult. loc. c., pág. 22.
- (222) Ult. loc. c., pág. 28.
- (223) La doctrina ha visto la creación del Jurado "como una estimable solución al punto más difícil de la expropiación que es el de fijar el justiprecio", RODRIGUEZ MORO, loc. c., pág. 184-185; - GARRIDO FALLA, últi. loc. c., pág. 469, dice que su creación responde aun "frecuente ejemplo del Derecho comparado"; GOMEZ DE ENTERRIA, loc. c., pág. 51-52, después de decir que antes de su creación "la Administración era Juez y parte", indica que - ello justifica por sí mismo la reforma importante de la Ley anterior, y que no se escatimarán esfuerzos para sustituir el pro cedimiento de la controversia pericial por otro que permitiera - una determinación más objetiva del justo precio; por su parte -

VILLAR PALASI, loc. c., pág. 181 y sig. describe la evolución de la fijación del justiprecio, que pasa de la vieja técnica de la lesión del serto, a la fijación del tercer perito, de élllo a las Comisiones de valoración, que hacen su aparición en el derecho escandinavo a principio de este siglo y después se generalizan, para pasar a la fijación judicial de los precios, fundamentada más que en el principio de que la Administración sea Juez y parte -ya que ésto se puede obviar según él, atribuyéndole la fijación a órganos distintos del expropiante aunque sean de naturaleza administrativa-, en el criterio de desconfianza al ejecutivo, in toto, como heredero del Estado absoluto, para culminar, en la fijación por Ley, prescindiendo así de la fase judicial del expediente expropiatorio y la posibilidad de recurso ante los órganos jurisdiccionales. PALASI, indica con minuciosidad las normas que siguen uno u otro sistema; ALMAZOR Y RAFELS -expropiación forzosa y urbanismo, prólogo de BALLBE, Barcelona 1959 pág. 45-46-, dicen "es evidente las pocas garantías que — ofrecía para la Administración que una persona no funcionario — resolviera de hecho una cuestión de este tipo... es claro que — el interés particular estaba en ventaja para poder actuar con — mayor libertad y medios que el órgano administrativo"; GARCIA — DE ENTERRIA, últ. loc. c., pág. 131 y sig., después de destacar los antecedentes del Jurado en la Ley de 18 de marzo de 1895, — dice "un Jurado de composición adecuada salva todos los inconvenientes del sistema de peritos, proporcionando, además, las ventajas que enumera con acierto la exposición de motivos de la — Ley".

- (224) Las garantías para otros supuestos están igualmente recogidas en el título 5º de la Ley.

Igualmente, gozan de estas garantías las expropiaciones urbanísticas, como veremos en su momento, al examinar su legislación — específica.

- (225) VIGNOCCHI, loc. c., pág. 288, dice que en contraposición a la figura de la indemnización —que recoge los principios indicados— se habla de reposición de los daños provocados por una conducta ilícita injustamente lesiva de la esfera jurídica y patrimonial ajena a lo que constituye la compensación. A su juicio el paralelo es evidentemente impropio, sólo explicable por necesidades de unidad formal y enquadramiento docente, pues existen diferencias substantivas entre las dos instituciones.
- (226) Según el mismo autor —pág. 297— el derecho italiano es menos benévolo con los derechos de los expropiados que el Derecho de — otros países como Francia y Bélgica que consideran el "valeur — de convenance", no desprovisto de valores sentimentales.
- (227) Ibidem, pág. 297-298.
- (228) En Francia, en principio las indemnizaciones son fijadas en dinero pero en la O. de 23 de octubre de 1958, artículo 22, admite que se puedan ofrecer en pago algo de lo construido en la —

misma aglomeración a los propietarios expropiados (Y. NICOLAS, - loc. o., pág. 111).

En Italia, normalmente, la compensación por expropiación se liquida mediante la entrega en dinero, si bien no hay precepto ta sativo alguno en favor de tal forma. Existen algunas excepcio- nes en materias de agua e instalaciones eléctricas (VIGNOCCHI, - loc. o., pág. 298).

En nuestra Patria, GARCIA DE ENTERRIA, últi. loc. o., pág. 79-80, dice que la expresión de este artículo parece que formula un — principio general contradictorio de la admisión de la permuta — (aludida como expropiación especial en el artículo 1º de la Ley y luego no desarrollada en la misma) y añade "la permuta es una forma de pago, en este sentido no suab imponerse, sino reservar- se como una opción del expropiado. Así el mismo artículo 48 — acepta que las partes en la expropiación puedan convenir otra — forma de pago distinta de la dineraria".

Lo cierto, es que, la permuta no sólo con carácter voluntario — sino forzoso se le ha dado carta de naturaleza en las leyes es- peciales y especialmente en la legislación urbanística.

- (229) Sobre esta interesantísima cuestión la sentencia de 16-2-61 es- tableció: "... que, desde el momento en que se tramita formal- mente el procedimiento expropiatorio y se llega a fijar el jus- tiprecio de los terrenos afectados por la expropiación, es evi- dente que, tanto la Administración como los interesados respec- tivos, quedan afectados a las resultas de aquél por las exigen- cias de su propia naturaleza, así como por la necesidad de dar- satisfacción a la situación jurídica creada por la expropiación, habida cuenta que los artículos 30 y 48 de la citada Ley sobre- la materia estatuyen concretamente que una vez fijado el justip- precio de los bienes hay que proceder al pago del mismo en el — plazo máximo de 6 meses que señala el último de dichos precep- tos, sin que para ello sea requisito necesario la previa ocupa- ción de la finca, ya que ésto, conforme al artículo 51 de igual texto legal, no se produce en el procedimiento ordinario hasta- que se haga efectivo el justo precio o se consigne en forma — cuando así proceda; de todo lo que se infiere que, como en el — caso que se contempla ha mediado la instrucción del expediente- para la expropiación de la finca perteneciente a los demandan- tes y se ha llegado a fijar el justo precio de aquella, según — se consigna con antelación, es evidente la obligación que alcan- za al Ayuntamiento de Madrid de proceder al pago del precio con- venido con el interés legal del mismo a partir de dicho plazo — como previenen los artículos 56 y 57 del propio Cuerpo legal, — con la reserva del derecho a una nueva valuación de los terre- nos si trascurriese el plazo establecido en el artículo 58; sin que frente a estas consideraciones pueda prevalecer la tesis — que sustenta la administración demanda referente a la facultad- que le asiste de seguir un orden de abono de los diferentes te- rrenos afectados por el Plan General de Urbanización y dar pre- ferencia a los ya ocupados con servicios, pues tal facultad, en

el caso de que existiese, sólo podría ser ejercitada antes de iniciado el expediente expropiatorio pero no una vez nacida la relación jurídica que el expediente origina, según queda razonado".

- (230) Según VIGNOCCHI, loc. c., pág. 305 a 308, en el derecho italiano la institución estaba prevista en una Ley de 1865 para acontecimientos extraordinarios. Después de señalar, en la evolución, la interpretación siempre más elástica y menos rigurosa del concepto de urgencia y fuerza mayor al que acompaña una simultánea disminución de la esfera de control jurisdiccional sobre el exceso de poder de la Administración, indica, que por otra parte, es paralela la tendencia cada vez más acentuada a insertar la institución de la ocupación de urgencia en el procedimiento de expropiación que acompaña a la realización de obras públicas. Según él se da vida de tal modo a la forma denominada "de ocupación anticipada" que se ha convertido en un instrumento muy eficaz para la Administración pública, aunque ello lleva consigo una inevitable disminución del sistema de garantías del individuo. Termina señalando las características que hoy ofrece el problema y la posición de los administrativistas italianos sobre el mismo.

La evolución en el derecho francés desde la Ley de 1810 hasta la de 4 de agosto de 1962, pasando por las Ordenanzas y Decretos de 1958, puede verse en Y. NICOLAS, loc. c., pág. 111 a 120.

- (231) GARCIA DE ENTERRIA ult. loc. c. pág. 117-118.
- (232) Y. NICOLAS, loc. c. pág. 139 y siguientes.
- (233) Ult. loc. c. pág. 28 y siguientes.
- (234) Loc. c. pág. 375 y siguientes.
- (235) Según GARCIA DE ENTERRIA -loc. c. pág. 141- aunque este texto no formule reserva expresa, debe entenderse que la hipótesis no se produce normalmente en el supuesto previsto en el párrafo 2º del artículo 15, que extiende a zonas limítrofes de las ineditamente necesarias al fin expropiatorio "para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate" en tal caso solo una desafección expresa podría legitimar un derecho de retrocesión. Y agrega por nota "Es la solución normal de aquellos Derechos que construye con fines fiscales o de expropiación de plusvalías la que llaman "expropiación por zonas" (no en el sentido de nuestra Ley), que se extiende a las zonas limítrofes a los proyectos determinantes de la expropiación, solución frecuente en las expropiaciones urbanísticas y que la Ley de 16 de diciembre de 1954 (acaso por la remisión en blanco y las normas especiales sobre expropiaciones urbanísticas, artículo 85) no ha regulado. Para la inaplicación en tales hipótesis del derecho de reversión, inaplicación fácilmente

te explicable por la peculiaridad de su causa expropiandi, que es la que sostiene este derecho. BAUDRY: Op. cit., pág. 112; - WILKIN: Op. cit. pág. 23".

- (236) Ult. loc. o. pág. 29.
- (237) Responsabilidades por demora en la Ley de Expropiación Forzosa, RAP, nº 33, pág. 11 y siguientes.
- (238) Obligaciones pecuniarias, Estudios de Derecho Privado, v. 1º, - pág. 518.
- (239) GONZALEZ PEREZ, ult. loc. o. pág. 21-23.
- (240) Compatibilidad de intereses concurrentes en el proceso expropiatorio, RAP. nº 41 págs. 154 a 167.
- (241) Ult. loc. o. págs. 27 a 29.
- (242) Ult. loc. o. pág. 111.
- (243) S. 25-1-65. Intereses. Incompatibilidad entre los de ocupación urgente y los de demora.

Dice en uno de sus CONSIDERANDO: Si se reconoce como pertinente el interés legal del justiprecio como dimanante de la expropiación urgente de la finca expropiada por consecuencia de lo establecido en ese sentido en la regla octava del artículo 52- de la LEF, éllo ha de tener como fecha inicial de devengo la - establecida en la indicada regla, es decir, el día siguiente - al en que hubiera tenido lugar la ocupación de la finca, por - ser la razón de su abono el perjuicio sufrido con la privación del disfrute de la misma, y como fecha inicial aquella en que - se verifique el pago del justiprecio, por subsistir hasta entonces el referido perjuicio originado por la pérdida del capital que la finca representa, quedando en ello subsumido el - - otro concepto indemnizatorio por demora en la tramitación del expediente administrativo a que se contrae el artículo 56 de - la propia Ley, que con este precepto comenzaría a devengarse - transcurridos 6 meses desde la iniciación legal del expediente hasta la determinación del justiprecio cuando lo hubiese sido - definitivamente en vía administrativa, cuyo perjuicio queda absorbido en el más amplio que antes se expresa".



## CAPITULO IV

### LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS EN PARTICULAR

#### I. PRESUPUESTOS PREVIOS

##### 1.1. Concepto y substantividad

Cuando la Institución expropiatoria es utilizada como forma de actuación política sobre la propiedad del suelo urbano -exigiendo la transferencia del dominio pleno del mismo o de los -derechos que le puedan integrar, por considerar insuficiente, al-servicio de la comunidad, los otros medios de acción -o cuando no se siguen voluntariamente-, que configuran y delimitan esta clase de propiedad, estamos en presencia de las expropiaciones urbanísticas.

Expropiaciones substantivizadas por las elevadas finalidades a que atienden, demandan una "puesta a punto" constante -de los medios de cualquier índole empleados en su tratamiento, -que en caso contrario quedan "desentonados" (244), y ello no por un deseo vacuo de novedad o de extremar la exigencia en el cumplimiento de la función social de esta propiedad -por otra parte nunca más justificada- sino sencillamente porque en estas cuestiones los desfases resultantes entre la realidad y la normativa han de resolverse en una adaptación de ésta a quélla (245).

Substantividad, igualmente originada, por las peculiaridades y singularidades que esos medios "puestos a punto" han tenido que consagrar en busca de las técnicas procedimentales expropiatorias adecuadas al "tempo" que las necesidades de suelo impone. Estamos aludiendo al cambio -ya señalado en otros capítulos- de la expropiación con el carácter casuístico individualizado para convertirse, en las urbanísticas, en masiva y generalizable, -afectante a zonas o sectores completos (246), para proporcionar -las extensiones de terreno necesarias para los Planes; a la fuerte intervención del elemento técnico en las mismas; a la peculiaridad de los proyectos urbanísticos de expropiación; a la tasación conjunta en las valoraciones; a la típica modalidad de la liberación de expropiaciones; a la regulación específica del contenido de las actas de ocupación del inmueble y en su caso el pago- (247) en las expropiaciones urbanísticas; a la presencia del Estado gestor que tiende su campo de acción cada día más (en el aspecto general de esta cuestión podríamos afirmar con JORDANA DE POZAS y GONZALEZ PEREZ que, salvo la conciencia y el hogar, nada escapa de la despiadada intervención de la Administración moderna) a través de la institución expropiatoria, tendente a sacar de un lado, los terrenos del sector privado al público y volverlos al privado una vez urbanizados, y, de otro, a ampliar este ciclo -adquisición-urbanización-enajenación- y superarlo, pues no enajena los terrenos urbanizados y carga sobre sí la edificación para atender a sus ciudadanos más necesitados y proveerles de hogares o realizar otra clase de instalaciones que considera básicas para el desarrollo de la economía nacional.



Todo ello, ha llevado admitida la substantividad, a - destacar la trascendencia que para el urbanismo tiene la expropiación (248), llegándose a decir en el proyecto de la ley alemana - de 20 de junio de 1958 que "el urbanismo moderno sería incomprensible sin expropiación, como lo sería sin cirugía la medicina actual"; y es que, evidentemente, el encanto posible de la utilización de fórmulas más atractivas y originales -que ya han quedado reseñadas en otros capítulos- la amplitud de los problemas planteados y la necesidad de resolución urgente, impone fórmulas simples que puedan ser utilizadas en gran escala. Es decir, que hay que pensar en que la expropiación deje de ser el último recurso - de la actuación urbanística; que se debe considerar sin temor - cuando se respete su sentido económico y social; que no la miremos como injusta, sino posiblemente como la solución más aconsejable cuando se trata de actuaciones por gestión pública en grandes polígonos (249).

Señalada esta visión general del problema en el momento actual (250) pasaremos al estudio de la temática de las mismas comenzando por su marco normativo.

## 1.2. Marco normativo

Señalábamos en el capítulo anterior al tratar de la - diversidad legislativa, como fué uno de los principales propósitos de la Ley de Expropiación el de refundir, la intención unificadora, aspiración que quedaba cumplida -al decir de GARCIA DE ENTERRIA- por el Decreto de vigencias de 23 de diciembre de 1955, - pues las normas especiales cuya vigencia reconocía eran mínimas - particularidades de las causas de expropiación, más que normas - que regulen verdaderos regímenes al margen del sistema general.

Lo cierto es que la Administración, quizás con olvido -como igualmente señala GARCIA DE ENTERRIA- de que la unidad de - referencia de la institución expropiatoria es la propiedad y no - el órgano que la ejerce, ha logrado -para actuaciones expropiatorias de distintos sectores y entre ellos el urbanístico-, conseguir no simples particularidades de procedimiento sino alteraciones substanciales -órgano, medios de valoración, recursos- que llevan aparejadas consecuencias específicas y discriminaciones - aousadas con relación a la Ley general.

Como posible justificación en el urbanismo cabe decir -una vez más- que este campo es el que más sensibilidad ofrece al proceso de aceleración histórica que deja rapidísimamente inadaptadas las leyes por modernas que sean, lo que exige una constante adecuación entre las normas y los hechos manteniendo así el prestigio del Derecho.

Este puede ser el motivo de las innovaciones a la Ley de Expropiación contenidas en la Ley del Suelo y particularmente en la de Valoraciones de terrenos sujetos a expropiación de 21 de junio de 1962.

Ahora bien, lo que si parece opinable, desde el punto de vista de la técnica legislativa, es la bondad del procedimiento seguido en las dos últimas Leyes, pues si se consideraban insuficientes para el suelo urbano los criterios de valoración, —entre otras razones—, por carencia de las especificaciones necesarias en la primera de ellas, o que por la segunda, se encontrara a la Ley de Expropiación como poco habilitatoria para la actuación rápida y eficaz en las expropiaciones de grandes extensiones de superficie de este mismo terreno (251), quedaban dos caminos a seguir: a) modificar la Ley de Expropiación Forzosa agregando a su texto nuevos artículos o artículos bis; b) yuxtaponer a su aplicación otras leyes portadoras de las novedades necesarias.

Seguido el segundo, singularmente por la ley de 1962 y extendida la aplicación de la misma a las manifestaciones más importantes del Plan de Desarrollo, la diversidad legislativa es evidente, sobre todo sino se olvida, principalmente, la vigencia junto a las leyes citadas, de la legislación de régimen local, vivienda, solares, etc.

Hechas estas observaciones generales, fácilmente se comprende que en la actualidad se presenten problemas de interpretación y coordinación en las expropiaciones urbanísticas y que su panorama legislativo haya sido calificado por los autores (252) —de algo confuso, dada la multiplicidad de fuentes legitimadoras de la expropiación, y que la jurisprudencia tenga que declarar, como problema previo, en cada caso, cual es la legislación aplicable.

### 1.3. Necesarias limitaciones impuestas en su estudio por la amplitud —conceptual y legal— de los términos "expropiación" y "urbanismo"

Obedeciendo a las últimas razones indicadas declaramos nuestro propósito de imponernos ciertos límites en este trabajo, ya que, si tomáramos los términos "urbanismo" y "expropiación" en la extensión generalizada —que en capítulos anteriores —hemos visto pueden alcanzar—, difícilmente podríamos hallar en un agotador buceo legislativo, una sola expropiación que no entrañara una finalidad urbanística pues todas aspiran a hacer mejor la vida comunitaria del hombre.

Por ello, vamos a referirnos a las expropiaciones urbanísticas, en el ámbito que lo hacen unánimemente los autores, —es decir, considerando como tales aquellas cuyas peculiaridades y problemática son estudiadas específicamente por la Ley de Expropiación, Ley de Régimen Local, Ley del Suelo y Ley de Valoraciones, sin perjuicio de examinar las normas —unas anteriores, otras posteriores y todas complementarias— que teniendo una relación directa con ellas son de inexcusable conocimiento; fuentes legales, que, debidamente coordinadas nos marcarán no solo la legislación aplicable sobre la rica temática que regulan y que iremos examinando al estudiarlas, sino también todas las peculiaridades derivadas de esta misma regulación que ha dotado de un tratamiento diferencial y substantivo a estas expropiaciones.

## II. Las expropiaciones en la Ley del Suelo (253)

### 1. Consideraciones generales

La Ley del Suelo hace de la Expropiación forzosa un uso a la vez extensivo y prudente, tratando en todo momento de conseguir que la función urbanística se aloje merced a la colaboración espontánea de los particulares, promovida en su caso por los entes públicos y solo como última ratio por el uso de la institución expropiatoria, que es a la vez más gravosa para el Estado y más onerosa para el particular.

En el estudio de las expropiaciones urbanísticas-tan-vinculadas a la ley que comentamos- cabe distinguir: 1º) las expropiaciones singularizadas por razones urbanísticas y también las medidas de fomento basadas en la colaboración con el particular a través de la expropiación, a tenor de lo antes señalado (liberación de expropiaciones, reserva de terrenos a favor de los expropiados). 2º) La expropiación como medio genérico de actuación de los planes urbanísticos, donde también es patente el sentido de última ratio de la expropiación frente a los otros tres sistemas de actuación alternativos que prevé la Ley del Suelo. 3º) Los criterios de valoración y tasación urbanísticos, tan evidentemente relacionados con la institución expropiatoria y que igualmente se encuentran regulados en la misma.

Los tres puntos que acaban de indicarse constituyen, en el orden marcado, los epígrafes siguientes de este Capítulo.

Una vez formuladas estas declaraciones previas debemos pasar a precisar algunas cuestiones cuyo planteamiento y resolución nos permitirá el ir avanzando de acuerdo con el orden de posición señalada.

### 2. Expropiaciones comprendidas en la Ley del Suelo

El artículo 102 del Reglamento de expropiación, indica claramente, que las expropiaciones por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen de Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo en dicha materia.

Por su parte, la Ley mencionada, en su artículo primero, dice que su objeto es la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.

Es sencillo, pues, a la vista de estas disposiciones, sentar una primera afirmación: Las expropiaciones que en todo el ámbito nacional se realicen por motivos urbanísticos se regirán por las disposiciones enunciadas sea cualquiera la Autoridad u Organismo que las lleve a cabo y, a sensu contrario, solo las expropiaciones urbanísticas se ajustarán a sus normas.

No obstante, estas expresiones legales, presentan inmediatos problemas de interpretación: a) ¿Cuáles se deben considerar como tales?. Con palabras de nuestro más Alto Tribunal podemos decir "que las únicas expropiaciones que caen dentro de la órbita de la Ley del Suelo, son las legitimadas por la aprobación de los correspondientes planes de ordenación urbana" (S. 23-11-63), y — que cuando estos planes no han sido aprobados y no son por tanto ejecutivos, es inviable la expropiación, y no sólo ésta sino cualquiera de las prerrogativas de la Ley del Suelo para utilizar — cualquier otro sistema de ejecución (S. 11-5-64).

b) Al decir el artículo 102 "... y demás disposiciones vigentes..." ¿es que en estas expropiaciones ha de coordinarse lo dispuesto en la LS con lo ordenado en otras disposiciones?; evidentemente sí, unas veces porque la misma ley lo declara expresamente (artículo 89), y otras, porque admitida la vigencia no cabe otra interpretación posible del artículo, por eso firma la sentencia de 20-5-63 que a la vista del mismo tan vigente está la LS como la LE (254).

c) ¿Puede variarse, una vez el procedimiento expropiatorio iniciado al amparo de otra ley, para acogerse a lo dispuesto en la LS y a la inversa, a solicitud del particular expropiado o de la Administración expropiante? (255). La respuesta es fácil: si el particular lo consiente en la tramitación del expediente en vía administrativa, pues entra en juego la teoría de los actos propios, y por ello las S-s de 3 de enero y 6 de mayo de 1963 nos indican, que, admitida la tramitación de un expediente de expropiación de acuerdo con la LS no puede pretenderse en vía contencioso-administrativa, que se siga un procedimiento distinto, pues ello representaría ir contra sus propios actos después de haber admitido la tramitación y valoración con arreglo a la LS.

Si ello no ocurre, el problema parece erizado de dificultades. No olvidemos que la Administración expropiante es la — que define inicialmente a su libre arbitrio el marco normativo a cuyo amparo ha de tramitarse el expediente dentro de los legalmente posibles.

En cuanto a la retroactividad o no de la LS podemos — sentar esta afirmación: carece de efectos retroactivos, ya que ni en los preceptos citados ni en ningún otro de la misma se contienen normas sobre retroactividad y por tanto carece de efectos retroactivos no siendo aplicable a los expedientes expropiatorios — iniciados con fecha anterior a su entrada en vigor como acertadamente, a nuestro juicio, dice la S. del 6-4-62.

### 3. La expropiación como facultad de la competencia urbanística

En el Título preliminar de la Ley —indudablemente para destacar su importancia— se señala en el artículo 3.3.b) que — la competencia urbanística en lo que atañe a la ejecución de la — urbanización confiere entre otras facultades la de "expropiar los terrenos y construcciones necesarias para efectuar las obras y — cuantos convengan a la economía de la organización proyectada".

Por el momento, a la vista de este artículo, nos interesa destacar: a) que la competencia urbanística en la forma en que la concibe la Ley, y, si relacionamos este artículo con el 5º, está concedida preferentemente a las Corporaciones locales (256), pero esta competencia es compartida por los Organos urbanísticos, lo mismo por los previstos en el Capítulo 4º de la Ley que por los que se puedan crear por disposiciones del mismo rango, en su función de cooperar y fomentar la acción de las Entidades locales, pudiendo subrogarse en ella cuando no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades; b) que se pueden expropiar no solo los terrenos necesarios para efectuar las obras (257) sino cuantos convengan a la economía de la urbanización proyectada, principio que desarrolla el artículo 53.

La jugosidad de la admisión de este principio -como vimos apuntado ya en el párrafo 2º del artículo 15 de LE- en las expropiaciones urbanísticas es evidente, pues concede a la Administración la posibilidad de expropiar las superficies necesarias, no solo las que se hayan de ocupar materialmente por las obras previstas, sino las zonas laterales, los terrenos precisos para toda clase de instalaciones y establecimientos de servicios públicos, e incluso todo sector donde se va a actuar para realizar por sí misma la urbanización y apropiarse de la totalidad íntegra de las plusvalías ocasionadas. Esta posibilidad de actuar por sectores completos impregna, de posibilidades habilitantes, todas las gestiones sobre el suelo de las Entidades y Organos urbanísticos, que a veces inspiran su acción no solamente en la absorción de las plusvalías sino también en transformar no solo física sino jurídicamente los bienes, entendiendo por tal la sustitución de un propietario por otro como instrumento para aplicar la función social de la propiedad. Todo ello, con independencia de los interesantes problemas planteados por la posibilidad del ejercicio del derecho de retorno por parte de los antiguos propietarios y cuya posibilidad de superación en las expropiaciones urbanísticas, examinaremos.

#### 4. Particularidades implícitas en la legitimación de expropiaciones urbanísticas

La Ley dedica la Sección 2ª "legitimación de expropiaciones" artículos 52 a 56, integrada en el Capítulo 3º "efectos de la aprobación de los Planes", a esta materia.

En relación con ella, con la función legitimadora de expropiaciones que llevan implícitos los Planes debidamente aprobados, hemos dicho en otro Capítulo: a) Que el efecto legitimador que la Ley le vincula a la existencia de un plan y como sobreponiéndose a cualquier cuestión terminológica el artículo 52.1 establece el principio de legitimación sin matizaciones para "planes", "proyectos" y "polígonos"; b) Para las fincas y terrenos comprendidos en los mismos, sin necesidad de interposición de Ley formal - (artículo 10 de la Ley de Expropiación y 11 o) y b) de su Reglamento, en función del artículo 52.1 de la Ley del Suelo que comentamos) la aprobación de planes etc., lleva implícita la declaración

de utilidad pública y necesidad de ocupación; o) Que en las expropiaciones urbanísticas, según dispone el artículo 52.2, 121 y — 133.2, los beneficiarios pueden ser las personas naturales y jurídicas que subroguen en las facultades de las Corporaciones o del Estado para la ejecución de planes u obras determinadas; d) En relación con el contenido del artículo 1º de la LE, en la LS, se extiende la expropiación a la constitución de servidumbres, así como a su modificación y extinción y además admite hasta la expropiación total o parcial, de la fachada de un edificio (artículo — 54, 55 y 56), confirmando así la amplitud señalada en el artículo 53 que reitera el 121.

Con estos antecedentes, tanto de la competencia expropiatoria y la extensión de la misma, como de la autorización para actuar con esta institución sobre cualquier finca comprendida en un Plan aprobado, podemos pasar a estudiar las cuestiones más arriba señaladas.

### III. Estudio de las expropiaciones urbanísticas singulares

En el campo de las expropiaciones urbanísticas la singularidad —que exige un tratamiento diferenciado en cada caso, — pues da lugar a especialidades determinadas— puede estar originada por razón del sujeto o de la norma habilitante o por razones —objetivas. Examinémosla.

#### 1. Especialidades por razón del sujeto o de la norma habilitante

Figuran entre ellas:

##### A) Expropiaciones por entidades locales

La Ley de Expropiación Forzosa en su artículo 85 dice "las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo — y las que en cualquier caso realicen las entidades locales se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la LRL, y demás aplicables — (258) (y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente) con las modificaciones siguientes:

Primera. Para la determinación del justo precio se seguirán las reglas y el procedimiento establecido en el Capítulo — tercero del Título segundo de esta Ley.

Segunda. En el Jurado Provincial de Expropiación el — funcionario técnico a que se refiere el apartado b) del artículo — 32 será designado por la Corporación local interesado.

Tercera. Las facultades atribuidas en esta Ley a la — Administración o autoridades gubernativas que en ellas se mencionan, corresponderán íntegramente, en los asuntos de las Corporaciones locales, a estas o a los organismos especiales que en los mismos interviene, y sin limitación de la autonomía que se les concede en las disposiciones vigentes".

El Decreto de vigencias de 22 de diciembre de 1955 determinó que continuarían en vigor las normas que regulaban estas expropiaciones con las modificaciones que acabamos de ver.

La LS, reguló las expropiaciones por razón de urbanismo.

El Reglamento de Expropiación Forzosa en sus artículos 101 a 103 dispone:

"Artículo 101.1. Lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley será de aplicación a las expropiaciones llevadas a cabo por las entidades locales referentes a obras o servicios incluidos en Planes o Proyectos municipales o provinciales.

2. Cuando sean beneficiarias se aplicarán las disposiciones generales de la Ley de Expropiación Forzosa.

Artículo 102. Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia.

Artículo 103. Cuando funcionen Comisiones y Organismos encargados no solo de la aprobación de planes de urbanismo, sino de su ejecución y realización, el funcionario técnico a que se refiere el apartado b) del artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa será designado por los mismos".

A la vista de estas disposiciones, debemos indicar con carácter previo, que referido el artículo 85 de la Ley, tanto a expropiaciones que en cualquier caso realicen las Entidades locales como las que llevan a cabo las mismas por razones de urbanismo, regidas estas últimas por la Ley del Suelo y disposiciones complementarias, vamos a proceder a su estudio por el orden indicado.

Partiendo del supuesto de considerar a las Corporaciones locales como expropiantes —no como beneficiarias, hipótesis posible que igualmente veremos— los comentaristas a los textos citados califican con acritud la redacción del artículo 85, estimando que ha establecido un verdadero laberinto al tratar de la prelación de fuentes en las expropiaciones por las Entidades locales.

¿A qué motivaciones responden estas críticas?. Es sencillo de exponer: De la redacción del artículo 85 pudiera desprenderse como dice PERA VERDAGUER (259), pues así se expresa literalmente, que las expropiaciones que se realicen por las Entidades locales se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la LRL, y en lo no previsto en ella al contenido de la presente (la de expropiación) con las modificaciones que seguidamente detalla. Esto es, que la LE, en todo caso tiene un simple carácter supletorio; que solo en lo no previsto en la legislación general de Entidades locales, serán de aplicación la LE, con las modificaciones aquí relaciona—

das. La publicación del texto refundido de la LRL, de 1955 -que no atemperó las disposiciones sobre expropiación contenidas en la Ley de 1950 a la Ley de Expropiación Forzosa- parece dar fuerza a esta interpretación.

No obstante la doctrina considera como interpretación más adecuada (260), la de estimar que para la determinación del — justo precio, órganos competentes, funcionamiento del Jurado Provincial y atribución de competencia a que se contrae el artículo — 85 de la Ley, sus normas son de preferente aplicación; en lo demás regirá la Ley de Régimen Local y disposiciones complementarias; en lo no previsto en éstas, la Ley y el Reglamento de Expropiación. — El apoyo legal de esta tesis se encuentra en el contenido específico de los artículos 101 y 102 del RE, posterior a la LRL, a la LE, e incluso al Decreto de 23 de diciembre de 1955. Así, pues, reiteramos que en nuestra opinión, con relación al justiprecio, con carácter general es de aplicación preferente la LE, y supletoria la legislación local y por tanto que el sistema de valoración a través de los Jurados Provinciales es el que rige en materia local con postergación de los preceptos especiales de la LRL (artículos 149- y 171), del RB (artículo 115), del de Servicios (artículo 53) y — del de Obras de 1 de julio de 1924 (artículo 109).

Dentro de esta generalidad hay que señalar como casos-especiales siguiendo a CARRO (261) los siguientes:

1º.- La indemnización expropiatoria en caso de desahucio administrativo se rige por el RB, cuyo valor aclaratorio e interpretativo es enorme por cuanto se promulgó pocos meses después de la LE; del contenido de sus artículos 115 y 116 -que establecen un procedimiento previo de valoración por avenencia y si no se alcanza se remite a los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la LE- se deduce que aquí se resuelve el problema aceptando casi -porque la supletoriedad no desaparece totalmente- de plano el régimen de valoración de la LE.

2º.- La indemnización expropiatoria procedente, en caso de municipalización o provincialización de una empresa se rige por la LRL, artículo 171 y Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que — también es posterior a la LE, y que dice en su artículo 55 "los — preceptos generales sobre expropiación forzosa se aplicarán con carácter supletorio".

La opinión contraria es mantenida por RODRIGUEZ MORO — (262) fundándose: a) En el artículo 85 de la LE, cuando señala que en cuanto a justiprecio ha de ajustarse a las "reglas y al procedimiento establecido en el Capítulo 3º del Título 2º de esta Ley". b) Que si ciertamente el texto refundido de la LRL, es posterior a la LE, aquel texto no hizo sino copiar preceptos anteriores sobre expropiación sin tener en cuenta la nueva Ley de 16 de diciembre de 1954, y así en el mismo texto oficial de la LRL, publicado al efecto por el Instituto de Estudios de Administración Local hubo de llamarse la atención por nota al artículo 160 diciéndose que la materia está modificada por la LE; c) Que en el Decreto de 23 de di-



diembre de 1955, en el que se establecen las disposiciones que han de estimarse vigentes sobre expropiación forzosa, se deduce la vigencia del artículo 85 de la LE, y el artículo 101 del RE; insiste también en que el artículo 85 de la Ley se aplicará a las expropiaciones de las Entidades locales referentes a obras o servicios incluidos en planes o proyectos municipales o provinciales; d) Que — desde el punto de vista de la idoneidad del órgano encargado de — realizar las valoraciones no puede decirse que existan razones especiales en favor del Ministerio de la Gobernación frente al Jurado Provincial de Expropiación.

Esta posición no la compartimos porque su autor es el primero en dudar de ella a la vista de lo dispuesto en el Regt. de Servicios, pues su posición monolítica empieza a ser dubitativa y por ello nos dice —nota 312 en página 504— "sin embargo, estimamos que los trámites previos al procedimiento estricto de justiprecio fijado por los números 1 y 2 del párrafo 2º del artículo 52 del Reglamento de Servicios... deben cumplirse". Y admite —pág. 505— que por lo que se refiere al justiprecio de las concesiones rescatadas por acto unilateral, coactivamente por la Administración, de la — coordinación del artículo 41 de la LE, y el artículo 54 del Reglamento de Servicios, que habrán de seguirse las normas especiales — de éste para el rescate de las concesiones.

La posición de CARRO es seguida, igualmente, por RODRÍGUEZ HARO y PERA VERDAGUER y en definitiva es la aceptada por nuestro más Alto Tribunal en la Sentencia de 11 de abril de 1960 que — en nuestra opinión pone fin a toda discusión sobre el particular — al decir "si el Ayuntamiento, sin duda por tener en cuenta que en materia de municipalización de servicios los preceptos sobre expropiación forzosa se aplican con carácter supletorio de lo dispuesto en la Ley de Régimen Local y en el Reglamento de Obras y Servicios Municipales, según expresa el artículo 55 de este Reglamento...".

3º.— La indemnización expropiatoria procedente por la ejecución de obras municipales y provinciales está regulada por la LRL, y por el vetusto Reglamento de Obras Municipales en la parte que se pueda considerar como vigente. Como dice CARRO este es el caso más importante por su generalidad y más vidrioso... pues el — texto refundido de la LRL, es posterior a la LE, y, sin embargo, — en el mismo perdura en el artículo 149 el sistema especial de valoración que ya venía establecido en el texto de 16 de diciembre de 1950. Quizá haya perdurado por inercia, ya que las modificaciones esenciales del texto de 1955 afectan a la Hacienda local. Por ello, y por contener un sistema general de valoración que ya se halla en pugna substancial con la LE, y, sobre todo, porque esta última Ley ha creado Organismos permanentes de valoración (Jurados Provinciales) para que actúen con carácter general con garantía indudable, — se hace evidente la posibilidad de considerar derogado el artículo 149 de la LRL, y estimar vigente, con carácter principal, no subsidiario el Capítulo 3º del Título 2º de la LE, para valoraciones de los bienes expropiados con ocasión de obras de carácter local.

Esta conclusión —que en manera alguna se deduce del — artículo 85 de la LE—, tiene una sólida fundamentación legal en la LS, que al regular obras de urbanización (en las que tiene una intervención decisiva las Corporaciones locales) en sus artículos 85 a 89 determina que la valoración de los terrenos afectados por las mismas se efectuará mediante el procedimiento de la LE.

El problema, no obstante, sigue en pie, a nuestro juicio (263), puesto que si en las obras de urbanización la aplicación de la LS es indubitada, en las restantes, nuestro más Alto Tribunal en S-s. reiteradas -7-4-57, 12-2 y 10-3-59— sigue considerando como vigente el Reglamento de 1924, amparando su criterio como dice la S. de 10-3-61 en que "es aplicable a tenor de la undécima disposición transitoria de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950".

#### Competencias expropiatorias de las Entidades locales.

A la vista del apartado 3º del artículo 85, es supletoria la Ley de Expropiación por tener las Corporaciones locales sus procedimientos especiales de expropiación y substancialmente en la LRL, se define su potestad y actuación. La titularidad expropiante sólo es conferida por la LRL, al Ayuntamiento en pleno, cuando —apruebe con el quorum del artículo 303 (párrafos G, H, I) planes o proyectos de obras de cualquier clases que lleven expropiación forzosa (artículo 121, e) en relación con el 143), o la municipalización de un servicio que, igualmente, requiere de expropiación (artículo 121 g) en relación con el 170).

En cuanto a la competencia para demorar o en su caso —suspender las actuaciones expropiatorias, una vez iniciadas, se ha de tener en cuenta el artículo 153, en la forma que su aplicación sea procedente, según que los planes y proyectos, hayan sido aprobados antes o después de la vigencia de la propia LRL, como lo ha indicado la S. de 28-1-63.

En las mismas condiciones y respetando siempre los planes y el destino del suelo, estimamos que el Ayuntamiento puede —transigir en cuestiones expropiatorias. La S. del 6 de abril de —1963 lo admite: El Ayuntamiento puede aceptar la cesión gratuita —de fincas con la condición de no expropiar el resto, debiendo inscribir adecuadamente la transmisión en el Registro de la Propiedad, pues si no se expone —supuesto de la S.— a que se expropian por la Administración, por no poder perjudicar a terceros la transmisión, y la Administración es verdadero tercero a los efectos del artículo 32 de la Ley Hipotecaria.

En iguales supuestos la titularidad expropiatoria se —asigna a las Diputaciones (artículo 270, f) en relación con el —289).

La extensión de la facultad expropiatoria en cuanto al objeto, es total, absoluta, con inclusión de los derechos que gravan directa o indirectamente el inmueble, pudiendo expropiarse los derechos de arrendamiento o cualesquiera otros personales relati—

vos a la ocupación de bienes para destinarlos a cualquiera de los fines que prevé el Capítulo 2º del RB (artículos 123 del Reglamento en relación con el 108 del mismo y los artículos 129, 145 y 187 de la LRL). En cuanto a la limitación establecida en el artículo 144 de la LRL -referente a la expropiación de la superficie necesaria, sino que se puede extender sólo a las superficies inmediatas- que por la ejecución del proyecto alcancen un valor superior al 25% entendemos debe considerarse sustituido por el artículo 53 de la LS, dadas las razones urbanísticas que les sirven de fundamento.

Por otra parte, ya dijimos, al aludir a los patrimonios municipales de suelo, que la facultad expropiatoria alcanza a los edificios o terrenos que la Corporación ofrezca al Estado para que éste invierta en servicios que redunden en beneficio de la localidad, exigiendo la S. de 4-10-58 como requisitos, en este caso, para la expropiación "inexcusablemente que tenga (la Corporación)-adquirido compromiso firme de cesión y que ésta sea autorizada por el Ministerio de Gobernación", debe aplicarse la Ley de Régimen Local, y en el caso contrario -expropiante el Estado y beneficiaria la Corporación- no tiene por qué aplicarse la LRL, sino la general de expropiación.

#### Las Corporaciones locales como beneficiarias de la expropiación.

De ordinario concurrirá en la Entidad local el doble -carácter de titular de la potestad expropiatoria, o expropiante, y beneficiario de la expropiación, y deberán observarse con preferencia las normas establecidas en el artículo 85 de la LE, pero pueden ostentar también la calidad de beneficiarias de la expropiación, en algún caso, por ejemplo en la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, regulado en los artículos 71 y siguientes de la Ley.

En estos casos hemos visto que el artículo 101-102 del Reglamento de Expropiación dispone que cuando sean beneficiarias -se aplicarán las disposiciones de la LE.

Los autores -CARRO, RODRIGUEZ HARO- destacan la especialidad de la Corporación beneficiaria en el supuesto de que sea ella la que demanda el auxilio del Estado -por encontrarse dificultades- en favor de sus planes y proyectos de obras y servicios. - Cuando esto ocurre, normalmente acude al Estado y es éste el que declara la utilidad pública y se constituye en el único legitimado para actuar en la totalidad de la expropiación, a él pertenece la titularidad expropiatoria en todas sus fases, limitándose la Corporación a actuar sólo en aquellos casos en que la LE, cita al beneficiario (artículo 17, por ejemplo).

#### B) Expropiaciones urbanísticas del Plan de Desarrollo

Las normas del Plan de Desarrollo en este aspecto como en tantos otros se han presentado con las características de celeridad y urgencia, lo que ha dado lugar a la necesidad de formular, con el mismo signo, otras normas y medidas para hacer viables las primeras (264).

Hecha esta observación preliminar diremos que la incidencia de la legislación del PD en las normas expropiatorias urbanísticas ha respondido a la finalidad triple de extender los criterios de valoración, la concesión del beneficio de la expropiación y acelerar los procedimientos que figuraban en la LS y en la LEU.

A estos propósitos han respondido dos textos legales importantes, dentro de la ya copiosa legislación del Plan: El Decreto-Ley de 23 de abril de 1964 complementado por el Decreto de 11 de septiembre del mismo año y la Ley de 17 de julio de 1965.

Estas disposiciones responden a una necesidad evidente. La LS y especialmente la LEU preveían la regulación de los fenómenos expropiatorios en urbanismo y vivienda por lo que se hacía preciso extender su aplicación a los polígonos para las instalaciones industriales que implicaba el PD, con toda claridad. Con tales medidas ganan los principios de igualdad y seguridad jurídica en las relaciones expropiante -o particular beneficiario- y expropiado.

#### a) Extensión de los criterios de valoración.

Está ordenada en el artículo 3º del Decreto Ley que dice: "3.1. Los terrenos comprendidos en las demarcaciones de los territorios de los polos de promoción y desarrollo industrial a los efectos de su posible expropiación serán valorados por el procedimiento de precios máximos y mínimos conforme a la citada Ley 52/ - 1962, de 21 de julio, y en el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, - por el que se reglamentan los artículos uno, dos, y tres de la citada Ley". "3.2. La valoración individualizada de los terrenos - cualquiera que sea la Entidad expropiante o beneficiaria, se realizará conforme a las normas y cuadros de precios máximos y mínimos que le sean de aplicación".

Por su parte, la Ley de 1965, en su artículo 2.2. dice: "Para la valoración de los inmuebles en los expedientes de expropiación podrá utilizarse el procedimiento especial de fijación de precios máximos y mínimos o el previsto en el artículo ciento veintidós de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. La elección del procedimiento que se ha de utilizar corresponderá al Órgano expropiante".

A la vista de estos textos, creemos que no se establecen novedades sustantivas en cuanto al orden de utilización de procedimiento que prevé la LEU. Es decir, estimamos que los Índices Municipales de Valoración son preferentes en su aplicación y los cuadros de precios máximos y mínimos cubren excepcional y supletoriamente la ausencia de aquellos. Llegamos a esta afirmación por las siguientes razones: 1º La invocación continua a la LEU y a la determinación de máximos y mínimos "conforme" a ella y su Decreto-reglamentario; 2º El sistema y la aplicación supletoria de los máximos y mínimos le era pues, conocido sobradamente al legislador, - por lo que se requería una alteración expresa si ese era el propósito del mismo; 3º Esta medida hubiese sido contradictoria con la línea seguida por el legislador del propio PD en esta materia, ya-

que dispuso en el artículo 7.3. de la Ley creadora del Plan que habría de estarse en los polígonos industriales a lo dispuesto en la LS, y por tanto, agregamos por nuestra parte, a los Indices en -- ella establecidos.

Tampoco creemos que las citadas disposiciones alteran el sistema valorativo general expropiatorio en lo referente a la -- distinción --que más adelante se verá-- de la forma de valorar el -- suelo y los elementos superficiarios y, aunque el legislador --a -- nuestro juicio innecesariamente dado el contenido del artículo 1º de la LE-- extiende el objeto de la expropiación en el artículo 1º del Decreto-Ley además de los terrenos para las instalaciones o ampliaciones de éstas a la imposición de servidumbres de paso para -- vías de acceso, líneas de transporte, distribución de energía y canalización de líquidos o gases en los casos que sea preciso, ello no supone ni ignora el distinto tratamiento valorativo del suelo y de los otros elementos --párrafo 2º del artículo 3º-- sea cualquiera la Entidad expropiante o beneficiaria.

Finalmente, diremos que a los criterios de valoración-- así expuestos, han de acomodarse las normas valorativas que puedan contener las ordenaciones urbanísticas provisionales de los Polos-- (orden de 22-9-64, artículo 11).

#### b) Extensión del beneficio de la expropiación.

En los casos en que no sea la Administración la beneficiaria, el Decreto-Ley en su artículo 1º le amplía, además del que reconocía la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre Industrias de Interés Preferente en su artículo 3.1. y su Decreto de 8 de septiembre de 1964, en su artículo 13, a todas las nuevas industrias y actividades que se establezcan en los Polos en las condiciones de -- los artículos de la LPD.

La solicitud de los beneficios con carácter general se regula por las OO de 1 y 25 de febrero de 1964, y el específico de expropiación por el Decreto de 11 de septiembre del mismo año.

#### c) Procedimiento.

Lo mismo en materia expropiatoria que en los otros supuestos del artículo 3º de la LEU --delimitación de polígonos-- es en esta materia de procedimiento ellas están presididas por la idea -- de abreviar trámites y plazos en el deseo de lograr la rápida ejecución de las obras, en detrimento, reconozcamoslo, de las garantías de los administrados.

El mencionado Decreto-Ley dispone en su artículo 2º -- que la necesidad de ocupación de los bienes afectados por la expropiación con el carácter de urgencia, a los efectos del artículo 52 de la LE, se entenderá declarada y autorizada, en cuanto a los terrenos comprendidos en los Polos, en el acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (265) en que se otorgue la concesión---

de beneficios del artículo 8º de la LPD, y aclara en su artículo - 2º, que del mismo régimen gozarán las expropiaciones necesarias — para los fines de la LEU —urbanismo y vivienda—.

En los deseos legislativos de que la celeridad continúe en las otras fases del expediente expropiatorio el artículo — 3.3. del tan repetido Decreto Ley establece que el expediente de — expropiación en su fase de justiprecio y pago, se continuará con carácter urgente, a partir de la fecha de inserción en el B.O.E. del correspondiente Decreto de aplicación de máximos y mínimos (266).

Por lo que se refiere a los plazos, se reducen a la mitad, según el artículo 4º, todos los señalados en el Decreto del — 63 (Decreto 343/63 de 21 de febrero, por el que se desarrollan los artículos 1, 2 y 3 de la LEU — Ley 52/62, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos, abreviadamente DEU) en relación con los trámites de información pública, de vista y audiencia a la Corporación municipal interesada y del informe de la Comisión Provincial de Urbanismo en el procedimiento especial de fijación de máximos y mínimos. La misma norma se aplicará según su párrafo 2º a la delimitación de Polígonos industriales y residenciales en los términos de la LS y disposiciones complementarias (267).

La Ley de 17 de julio de 1965 —artículo 2.1— ha dado la solemnidad propia de su rango, a lo ya establecido en el Decreto—Ley en cuanto a la reducción de plazos, con la única advertencia — de que los plazos así abreviados no podrán, en ningún caso, quedar reducidos a menos de diez días.

Por lo que se refiere al procedimiento general, la Ley dió también la solemnidad adecuada a lo ya establecido en el artículo 19.1 del DEU —y admitido por la jurisprudencia— en cuanto a — que la tramitación y aprobación de los proyectos de delimitación, — expropiación y urbanización, así como de los planes parciales de — ordenación de cada polígono, podrían hacerse sucesiva o simultáneamente, acumulando en este último caso en un procedimiento y siendo objeto de resolución única todas o aquellas de las actuaciones enumeradas que se considere conveniente.

#### G) Expropiaciones urbanísticas en la legislación de turismo

Como ha quedado indicado, en las normas sobre el particular del PD, quedaban comprendidas las actividades expropiatorias de los Ministerios de Industria, Agricultura (268), Vivienda (269) y Educación Nacional relacionadas con los Polos de Promoción y Desarrollo y en cualquier otro terreno que, sin reunir esta condición, el Gobierno lo considere oportuno.

Esto no ha ocurrido con las del Ministerio de Información y Turismo.

La anomalía es difícilmente explicable, pues en una — síntesis apretada, podemos decir que el término "desarrollo" es lo suficientemente holgado para comprender cualquier proceso de transformación y expansión de las condiciones de vida por aplicación de la tecnología a la utilización de los recursos naturales, a la no-

dificación de las estructuras sociales, por lo que, aún desde el más alto nivel -político (270), económico y social- no puede serle ajena a un plan de esta condición, ninguna actividad, medio o inversión, ya que, la última finalidad de cualquiera de ellos es influir en que el país logre mejores condiciones de vida y "pueden ser útiles en el esfuerzo colectivo para conseguir un mayor bienestar para todos los españoles" (271), meta de arribada de nuestro PD.

Y si esto es así en el aspecto general, no lo es menos en el urbanístico, donde el principio de la unidad de ordenación del territorio es esencial. Principio, que se quebranta, con la planificación sectorial del turismo, lo que origina graves consecuencias, en cuyo examen no nos proponemos entrar, por remitirnos al estudio monográfico exhaustivo que con la precisión que nos tiene acostumbrada, ha publicado últimamente SERRANO GUIRADO (272).

Sin embargo, todas las razones en el mismo alegadas no han sido tenidas en cuenta, y de hecho, el turismo a través de su legislación (273), goza de un plan de desarrollo propio que contiene medidas de intervención, incluso expropiatorias, sobre el suelo que afecta; suelo, que constituyó una de las importantes preocupaciones de sus autores (274), y cuyas peculiaridades pasamos a estudiar.

#### Normativa.- Crítica.- Conclusión.

La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional en el artículo 18 dispone que "las industrias existentes en los Centros o Zonas deberán efectuar las correcciones precisas y si ello no fuera posible o no quisieran trasladarse se puede llegar a su expropiación forzosa", lo cual, se amplía en el artículo 19 a "los aprovechamientos de bienes de dominio del Estado, Provincia y Municipio, dentro de un Centro o Zona los cuales deberán hacerse compatibles con el interés turístico, y asimismo, de no ser ello posible, podrá llegarse a su expropiación".

Se establece en estos artículos -como dice SERRANO GUIRADO- la subordinación de los intereses industriales a los turísticos, y no sólo de los primeros, sino también de los previstos en el artículo 19, pues se establece en definitiva una reserva, en favor del Ministerio de Información difícilmente aceptable, incluso en la forma que autoriza la "expropiación forzosa" de dichos bienes.

Estas expropiaciones del artículo 19 han de acordarse por el Consejo de Ministros, correspondiendo al de Información emitir informes sobre las mismas (artículo 12, f) del Reglamento), -que en caso de ser desfavorable -es decir que no desea que sigan utilizándose en la misma forma que antes de la creación de Centros o Zonas- ha de ser dictaminado por la Comisión Interministerial de Turismo, antes de elevarse al Consejo de Ministros (artículo 13, o) del Reglamento). El artículo 48 del Reglamento establece que cualquier corrección en los aprovechamientos ya existentes del Estado, Provincia o Municipio se han de determinar específicamente en el Decreto de creación del Centro o Zona.

Siguiendo el articulado de la Ley, en su T. 4º "de los beneficios" en el artículo 21 d) se reitera -innecesariamente, a - nuestro juicio- la declaración de la utilidad pública de los proyectos incluidos en los Planes, declaración ya contenida en la LE, LRI, LS, etc. y debemos entender, que solo desde la aprobación de estos últimos por el Consejo de Ministros (artículo 11 del Reglamento) podrá surtir efecto la citada declaración.

El apartado f) del mismo artículo, señala, entre los - beneficios que se pueden conceder a los promotores, la enajenación forzosa a su favor de los terrenos cuyos propietarios, en el plazo de 2 años, no hubieren emprendido o seguido a ritmo normal las - obras necesarias para ser utilizados con arreglo al Plan de Ordenación, en la forma que autoriza el Cap. 1º "Plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades" del T. 4º "Fomento de la edificación" de la LS.

En el artículo 25 -relativo al incumplimiento de los - compromisos- se dice en su apartado l. b) que cuando los defectos no hubiesen sido corregidos o se hubiese producido una desviación de fines, aparte de la pérdida -con la consiguiente devolución- de los beneficios, "el infractor podrá ser sustituido en su actividad por cualquier particular solicitante, descontándose del precio de la enajenación forzosa las deducciones que procedan, conforme a lo antes señalado".

El precepto legal es desarrollado en el artículo 99.4- del Reglamento, el cual precisa, que el particular que aspire a la sustitución del titular infractor, ha de acreditar a juicio de la Administración, solvencia moral y económica, y que el importe de las deducciones será fijado por el Jurado Provincial de Expropiación.

Aún remitiéndonos a los comentarios que hicimos en su momento a la regulación por la LS, y el Reglamento de Solares, de la posibilidad de admisión de la enajenación forzosa y la problemática que ello suscitaba, vemos que ésta, se ve ampliada ahora en el tratamiento de este derecho peculiarísimo, puesto que, cabe preguntar: ¿Se ha de inscribir -dada siempre la remisión a la LS- las fincas en el Registro de Solares, para pasar desde ese momento, a la situación de venta forzosa? ¿o sólo es necesario el transcurso de dos años, desde que debieron iniciarse las obras según el Plan? En el supuesto de que las obras se declaren defectuosas, o no ajustadas a los fines o incumplidos los planes -artículos 23 al 25 de la Ley y 95 a 105 del Reglamento- ¿se han de contar también dos años desde el acto administrativo que así lo establezca?

Todas las interrogantes anteriores sugieren otras de mayor interés: ¿Desde qué momento ha de empezarse a contarse el derecho que al propietario -aquí además de esta condición, normalmente promotor- de los terrenos concede el artículo 148 de la LS? ¿es - que en la legislación turística se desconoce tal derecho?. Estimamos que nó, pues en la remisión no se hace ninguna excepción y por tanto podrá venderlos directamente a las personas que se comprometan a observar el Plan.



Siguiendo en el examen de las posibles cuestiones que quedan sin dilucidar: ¿Se ha de aplicar solo un valor urbanístico - artículo 145.2 LS - en esta hipótesis tan contraria a lo previsto - en el mismo?. Creemos que no, pues no se trata de solares congelados ni de inmuebles - en determinadas condiciones - que como ya diremos le son asimilados, sino, normalmente, de edificaciones en marcha. En los mismos textos legales se dice que "es sustituido en su actividad"; la declaración de Zonas y Centros, forzosamente, será reciente; la edificación está incluida ya dentro de ellos y goza de los correspondientes beneficios, por lo cual la especulación no parece posible. Datos todos que abogan por la consideración - - inexcusable de otros valores, con independencia del urbanístico.

Otro problema: En la mecánica de la LS, - artículo 146 -, lo que el particular pide es que el Ayuntamiento expropie primero y le adjudique después ¿quién expropia aquí?. Suponemos que el Ministerio de Información. ¿Ha de ser ello previo?. Lo consideramos evidente, pues no vemos posibilidad de que voluntariamente el propietario venda a la persona que dirige la administración. La cuestión tenía que estar prevista, como lo ha sido en la Ley y por - - ello en su artículo 27.2, que por su interés transcribimos, se trata de este problema y de otros de verdadera importancia:

"El Ministerio de Información y Turismo encomendará a la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda la adquisición de terrenos y la gestión urbanizadora con los fines siguientes:

- a) Obtener terrenos y solares en condiciones económicas adecuadas que permitan la promoción de actividades turísticas.
- b) Adquirir terrenos y urbanizarlos para establecimiento en ellos de Centros Turísticos o elementos especiales que por situación o característica convenga ejecutar directamente o mediante el régimen de concesión.
- c) Adquirir terrenos cuyos propietarios no hubieren emprendido o seguido a ritmo normal las obras necesarias para su utilización conforme a los Planes aprobados.
- d) Adquirir, mediante expropiación forzosa, los terrenos o fincas de aquellos promotores que hubieren incumplido los compromisos contraídos con arreglo a los Planes, y
- e) Adquirir, mediante expropiación forzosa aquellas instalaciones que fueran declaradas incompatibles con la ordenación urbanística aprobada".

Como observaciones al texto transcrito, diremos que parece acertado que el Ministerio de Información confíe a la Gerencia, como Organismo especializado en tales cometidos, las gestiones que le asigna. La financiación, lógicamente, correrá a cargo del mandante, y el procedimiento a seguir en la gestión no diferirá del que la Gerencia observa en la adquisición y urbanización de

Polígonos para vivienda y urbanismo, al cual hemos hecho y hemos - de seguir haciendo referencias concretas en este trabajo.

Por otra parte, las preguntas que sugiere su lectura, - son las siguientes: ¿Es que no se puede utilizar la expropiación - nada más que para los fines que se indican en los apartados d) y - e)? ¿qué diferencias substanciales existen entre los supuestos c) y d)?.

Para nosotros, pese a la defectuosa dición legal, deben tener las interrogantes el enfoque siguiente: Con los presupuestos legales -tan reiterados- de la previa aprobación de los - planes por el Consejo de Ministros (275), la Gerencia, tanto por - las facultades que la confiere la Ley de su creación como por las - que el Ministerio de Información le confía, cumplirá todos los cometidos que se indican, en cualquier supuesto del artículo que comentamos, utilizando los medios adquisitivos que sean precisos, tan to los civiles o mercantiles normales, como la avenencia y si ésta no se llega a alcanzar, la expropiación, para adquirir, urbanizar, etc. los terrenos necesarios.

El legislador, lo que ha querido destacar, a nuestro - juicio, es la utilización de la expropiación-sanción para los incumplimientos en los dos últimos apartados, pero ello no quiere decir que la excluya de los restantes.

Por último, en las disposiciones finales -tanto de la Ley como del Reglamento-, se señala que la legislación supletoria será la LS, la LRL, y la de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional.

Como conclusión, diremos que esta invocación a la LS, es de la mayor importancia, pues debe entenderse que se refiere, - igualmente, a las disposiciones legales, que, posteriormente, la - han complementado.

Si a ello se une que las inversiones para turismo han - de figurar encuadradas y autorizadas en el PD (Con los Organos del cual se procura en la Ley, en el Reglamento y en el Decreto de - - creación de la Comisión Interministerial de Turismo el enlace y - coordinación a través de las representaciones adecuadas), nos lleva a la afirmación, de que, salvo las peculiaridades indicadas, a las expropiaciones turísticas, le son de aplicación las normas generales de las expropiaciones urbanísticas contenidas en la LS, - LEU, y LPD.

## 2. Especialidades objetivas

Englobamos en esta segunda parte del epígrafe III una - serie de supuestos que marcan peculiaridades en el uso de la insti tución expropiatoria en materia urbanística.

Se inicia con la consideración de tres ejemplos en los cuales al estimar la expropiación como medida de fomento (A,B,C) - se habilitan una serie de posibilidades a los propietarios de las - fincas o bienes inmuebles -en los casos más frecuentes- afectados-

por los Planes y las posibilidades expropiatorias que implican, lo mismo antes de iniciarse éstas que cuando han sido consumadas.

Se estudian los problemas específicos -tan directamente relacionados con el objeto de estas expropiaciones- como la posibilidad de actuar sobre él sin plan de ordenación (D) y el derecho de retorno en las expropiaciones urbanísticas en parcelas sobrantes (E).

Finalmente, se cierra esta segunda parte del epígrafe general con el tratamiento (F) del caso opuesto al A, B, C, la expropiación-sanción, por la negativa reiterada de colaboración de los interesados al fin social del urbanismo.

#### A) La liberación de fincas en la delimitación de polígonos

Es importante el problema porque la actuación por polígonos es la más generalizada en los órganos del Ministerio de la Vivienda y concretamente de la Gerencia de Urbanización (277).

¿En qué casos puede solicitarse la liberación?

Para contestar a esta pregunta, es previa la aclaración de que el particular frente al acto de delimitación se encuentra en posición similar a lo que le ocurre, ante el acuerdo de declaración de necesidad de ocupación en un expediente expropiatorio, en cuanto a la determinación de la Administración de llevarlo a efecto. Por eso, la S. de 3-10-1964 dice, que: "la petición de revocar el acto administrativo en el sentido de eliminar del polígono la finca del demandante, o lo que es lo mismo la impugnación de la declaración de necesidad de expropiación del bien expresado, que la inclusión del mismo en la delimitación poligonal aprobada - lleva consigo, es visto la absoluta imposibilidad de acceder a - - ello, por ser competencia exclusiva de la Administración, como se deduce del artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa y por verarlo expresamente el artículo 22 de la misma". Estos razonamientos los estimamos acertados por negar la viabilidad del recurso contencioso al acto de delimitación, porque no se trata realmente de un acto administrativo recurrible ya que no es definitivo sino de mero trámite (artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

La delimitación viene a suponer lo que la declaración de utilidad y necesidad de ocupación S-s 5 y 9 de abril de 1965 - puesto que en definitiva implica la inclusión dentro del polígono que se va a expropiar de las parcelas afectadas. Ahora bien, tal resolución no es considerada como definitiva ni en la LE ni en la LIS ni en la LEU, ni supone realmente por sí lesión de derechos para el interesado. Esta se producirá, en su caso, en el expediente expropiatorio al acordarse la expropiación y el justo precio, no al acordar la delimitación que es un acto previo y preparatorio; y es después frente a la resolución que acuerde la expropiación y el precio, lesionando en su caso los derechos de los interesados, frente a los que puede interponerse el contencioso discutiendo en él todas las cuestiones. Porque si después de delimitado el polígono

no, el acuerdo sobre expropiación no se produce o el justiprecio se considera suficiente, puede realmente no producirse la lesión. Y es que la delimitación no decide definitivamente la continuación del expediente (en apoyo de cuanto indicamos, S-s 17-3-61, 31-1 y 7-5-62 y 17-5-63), por lo cual la S. de 9-7-63 —específica para la materia que tratamos— dice: "que si bien la aprobación de los planes y polígonos de expropiación y la de proyectos de ordenación urbana implica de suyo la declaración de utilidad pública y la de necesidad de ocupación de los terrenos y edificios, conforme dispone el artículo 52 de la LS de ello no puede deducirse que haya comenzado la tramitación del expediente expropiatorio por la mera aprobación del proyecto de delimitación de un polígono de urbanización... la aprobación de un proyecto de delimitación de un polígono no supone otra cosa que una fase preliminar de cualquier programa de preparación de suelo...".

Esta es la posición de la LEU deducida de la concordancia entre el artículo 3.2., el apartado 7º del artículo 2º y el artículo 23 del DEU, pues puede observarse como el legislador ha exceptuado del contencioso la delimitación, sometiendo, en cambio, al mismo, los actos de aprobación de Indices y las tasaciones individualizadas.

Ahora bien, si el particular no puede recurrir contra el acto de delimitación en sí y por tanto de la inclusión de su finca en él, si puede recurrir si existen vicios o defectos en la tramitación del expediente que le hayan producido indefensión, no en otro caso (278). Es decir, que podrá conseguir la total observancia del procedimiento en la delimitación pero no le es asequible la discusión del derecho de la Administración a incluir su finca en el polígono.

Entre los casos de nulidad procedimental encontramos que ésta puede producirse cuando delimitado un polígono para una finalidad expropiatoria determinada y marcando la legislación aplicable, —o simplemente lo primero, se pretende al extender el polígono (279) seguir unas vías legales distintas a las anunciadas inicialmente en el Decreto que acordó la expropiación. Ello produce automáticamente la liberación de la finca o fincas a que haya pretendido extenderse. Así lo ha entendido la S. de 23 de enero de 1964 afectando a la liberación por no estar comprendida en la finalidad expropiatoria —al decir: "que tal delimitación de parcela no ha podido ser incluida entre los solares necesarios y de urgente urbanización para la construcción de 1.500 viviendas, pues se aprecia claramente que tales construcciones se hallan emplazadas fuera de la parcela demarcada, siendo las razones de la negativa de liberación aducidas, de orden ajeno a la necesidad de ocupación para la construcción de aquellas, que no guardan relación con otras futuras posibilidades de construcción de otras viviendas, que, ni están autorizadas por el decreto aplicado, ni es justo programarlas a base de terrenos cuya expropiación no aparece acordada".

Y en cuanto a los cambios de vía legal expropiatoria -problema que ya ha quedado apuntado anteriormente- las S-s de 26-4-57, 21-5-62 y 15-3-63 se han mostrado inexorables, diciendo la última: "siendo inadmisibile al socaire de un decreto tendente a favorecer la construcción de este tipo de viviendas -aludía a las de renta limitada- se extienda sin más el polígono señalado en dicho decreto a otros terrenos que en él no figuraban-y así se ha reconocido- diciendo luego que ello se ha hecho sin conexión con el decreto por un procedimiento que, además no se ha seguido, y que es distinto y apunta otra finalidad" (280).

Con independencia de lo anterior, pero dentro de la temática liberatoria y de las posibilidades de la misma, surge otro supuesto que consideramos de interés: Aludimos al problema que puede presentarse cuando al amparo de la Ley, cumpliendo todos los requisitos urbanísticos, y no habiéndose hecho uso de la facultad del artículo 22 de la LE por ignorarse el que por otros órganos urbanísticos se iba a estudiar e incluso establecer una delimitación sobre la misma área, se autoriza a una Corporación o a un particular la construcción de obra determinada -centro cívico-, vivienda, industria, etc., y en vías de iniciación o ya comenzada la nueva planta, con la licencia correspondiente (artículo 165 LE), se delimita un polígono que la comprende.

El supuesto se ha presentado en la práctica, y aunque indudablemente desde un punto de vista jurídico, dada la generosidad establecida en el artículo 1º de la LE puede incluirse en ésta cualquier cosas, derecho o interés, y puede seguirse la expropiación de la parcela, un criterio finalista aconseja que por la Administración en el estudio de la delimitación se agoten las posibilidades de armonización de los intereses en juego a través de cualquiera de las fórmulas posibles, llegándose o a segregar la parcela, es decir liberarla previamente, o a incluirla en la delimitación y liberarla después, a petición de parte, por la vía del Decreto de liberaciones, con la aceptación de los interesados en la forma que en él se indica. Estimamos que los principios jurídicos a tener en cuenta son: la estabilidad de la determinación de los órganos urbanísticos y su obligada coordinación y, el evitar que la última resolución de los mismos -la delimitación- pueda suponer un enriquecimiento para el liberado, al dar un tratamiento sectorial y urbanístico completo y adecuado a los terrenos, en parte de los cuales, la obra aislada iba a ser ejecutada.

Por todo lo anterior, estimamos, que han quedado expuestas las posibilidades liberatorias y los recursos pertinentes a esgrimir por el particular.

#### B) La liberación de fincas incluidas en los Planes

La situación jurídica de una propiedad incluida en los planes implica la posibilidad meditada de su expropiación, posibilidad que pierde este carácter para convertirse en inmediata y actuante tan pronto como la Administración inicia el expediente expropiatorio.

Ahora bien, la razón de la expropiación es el cumplimiento de unas finalidades urbanísticas sobre el suelo que se pretende expropiar. Y siendo esto así, surge espontáneamente la consideración de que no existen dificultades "a priori" para admitir que los propietarios convengan con la Administración en realizar las aspiraciones de ésta, obviando el iter penoso del procedimiento expropiatorio.

Responde por ello a criterios completamente lógicos el que los legisladores, tanto nacionales como extranjeros (281), hayan regulado la liberación de expropiación cuando para la ejecución de los planes urbanísticos se ofrecen garantías suficientes por los interesados.

A estas motivaciones responde en nuestro país el Decreto de 26 de noviembre de 1959 que pretende, según su preámbulo "buscar la armonía de los intereses particulares y públicos evitando la expropiación cuando el particular ofrece voluntariamente la colaboración que su propiedad representa al fin social y público que el urbanismo persigue, sometiéndose a las normas del plan señalado en el polígono".

Los precedentes de la concesión de este beneficio-leyes de ordenación urbana de Madrid, Barcelona, Bilbao y LS- no impiden a que se pueda considerar como hace MARTIN BLANCO (282) el Decreto como verdadera instauración en la legislación urbanística de la figura jurídica de la liberación de la expropiación forzosa, por su tratamiento orgánico sistemático y amplio.

El Decreto le integran seis artículos, una Disposición transitoria y una Disposición adicional (283).

En cuanto al juicio crítico que merece su viabilidad.

MARTIN BLANCO (284) dice que aunque solo sea por el loable propósito de establecer una colaboración entre el particular y la Administración merece una crítica favorable y se encuentra aliado en el propósito liberalizador que procedente de los sectores económicos imperaba en el momento de su promulgación.

De los MOZOS (285) alude al Decreto sin formular un juicio sobre él pues le cita a los efectos de la evolución de las ideas sobre cooperación de los particulares con la Administración. Si antes en general, se estimulaba y para proceder a las urbanizaciones había que acudir siempre a la expropiación privándole de su derecho de propiedad con lo que se verificaba una invasión de la Administración sobre los iure privados, ahora, en cambio se pide al particular que actúe como funcionario. De esta manera la propiedad se funcionaliza, pero no solo formalmente sino también transformándose su contenido, por lo cual estima que el Decreto es uno de los casos en que la transformación es más profunda.

ROMAY (286) se abstiene de pronunciarse sobre la crítica de su tecnicismo.

GONZALEZ BERENGUER (287) le considera como un esfuerzo elogiabile pero en general baldío para evitar la actuación pública y duda de que el Decreto haya tenido una abundante aplicación práctica; y REGUERA SEVILLA (288) lo encuentra mesurado.

Por nuestra parte, estimamos que constituye una positiva aportación legislativa en un campo poco estudiado y creemos que abra un cauce legal, cuya aplicación pudiera contribuir a despertar el interés, a que se fijará la atención en la temática casuística de la posibilidad de liberación, como sugerente fenómeno lleno de posibilidades para la colaboración de los particulares.

En cuanto a lo sujeto.

Pueden solicitar la liberación cualquier propietario — afectado por las expropiaciones llevadas a cabo por cualquier órgano urbanístico en ejecución de la LS.

Si no lo hacen personalmente no les será suficiente un poder general, precisándose, a nuestro juicio, uno especial, por la transcendencia de las consecuencias que para la propiedad se derivan.

Requisitos.

Se requiere para poder solicitar el beneficio en los expedientes en tramitación "el no haber percibido el precio". La interpretación que parece procedente a estos términos, expresados en la Disposición transitoria, es entender, que es equivalente a la percepción material el haberse llegado a conseguir la avenencia; la conformidad al depósito hecho por la Administración con la aceptación del expropiado aunque no se haya retirado el libramiento por el mismo; el justiprecio fijado por el Jurado y consentido; en definitiva todas las hipótesis en las cuales no exista ningún requisito procesal o administrativo pendiente para el ingreso en el patrimonio del expropiado del precio fijado.

MARTIN BLANCO se plantea el problema de si pueden solicitar el beneficio el expropiado que en vía contenciosa está litigando sobre el precio fijado por el Jurado y estima que no procede la posibilidad de solicitud, pues en estos casos debe quedar equiparado a quien percibió el precio. Creemos que la similitud de situaciones que contempla MARTIN BLANCO es forzada. En cambio, debe llegarse a la misma conclusión por otra vía que él mismo apunta: Sencillamente se está fuera de plazo. Esta afirmación la apoyamos en que el Decreto debe interpretarse a la luz de la legislación general expropiatoria, la cual fija como momento último de posibilidad de acuerdo sobre la fijación del precio — artículo 24 in fine y 27.2 de la LE y su Reglamento, respectivamente —, el de la decisión del Jurado sobre el mismo, pasado el cual se está fuera de plazo para las gestiones liberatorias, que a nuestro juicio están enmarcadas por las mismas razones que se invocan en el preámbulo del Decreto — en los conceptos generales de colaboración y avenencia y si las posibilidades de su existencia sobre el justiprecio tienen aquel límite, — debemos pensar, que el Decreto al guardar silencio al respecto, daba por supuesto la aplicación de las normas generales aducidas.

La solicitud debe formularse ante el órgano competente para recibirla. Debemos aclarar que si de la lectura del Decreto se desprende que está pensado básicamente en las actuaciones de la D.-G. de Urbanismo del M. de la Vivienda -de ahí el contenido del artículo 5º-, lo cierto es que son también órganos competentes para recibir la solicitud, según el artículo 1º y la Disposición adicional cualquier órgano urbanístico que realice expropiaciones de este carácter en ejecución de la LS, por lo que habrán de tenerse en cuenta para la presentación y tramitación de la solicitud, en estos casos, las normas reglamentarias de los mencionados organismos y con carácter general las de la LPA.

#### Ambito.-

¿Es aplicable el Decreto a toda clase de expropiaciones? Se ofrece la duda de si solo se refiere a las seguidas en ejecución de la LS (Disposición adicional) o comprende todas las seguidas por razones urbanísticas (artículo 1º). Por la finalidad urbanística de terminante del Decreto su aplicación no debe estar limitada solamente a las que se sigan en ejecución de la LS.

Otro problema directamente relacionado con el anterior, es el de si es posible su aplicación a todas las expropiaciones previstas en la LS. A pesar de que la lectura del Decreto impone la contestación afirmativa, si observamos su rango legal en relación con la LS y la peculiaridad de las distintas finalidades a que sirve la expropiación no es la misma, llegaremos como hacen MARTIN - BLANCO y GONZALEZ BERENGUER a la solución contraria. En efecto, en algunos casos, expropiación-sanción, expropiaciones particulares, expropiaciones para la formación de patrimonios municipales -y no digamos para la formación de parques, construcción de edificios públicos, etc.- iría contra la misma finalidad perseguida; en otros, -como en los sistemas de cooperación y compensación- la propia Ley prevé la forma de evitar la expropiación, por lo cual no consideramos viable la invocación del Decreto.

¿A qué conclusión nos lleva todo ello? Pues a ninguna -negativa, porque entendemos que el Decreto -v nº 6 del artículo 1º- está concebido para las actuaciones por el sistema de expropiación en grandes polígonos con destino a viviendas y este es su campo idóneo de aplicación, y en estos casos la liberación no va contra la finalidad perseguida por la Administración, sino que coadyuva a su ejecución obteniendo el particular la compensación adecuada no solo al valor de su propiedad sino también a los beneficios que puedan derivarse de la ejecución del Plan (289).

#### Discrecionalidad en la concesión del beneficio.

Al propietario afectado -aunque la solicitud del beneficio esté acompañada del compromiso del cumplimiento de cuantos hayan sido los requisitos exigidos por la Administración-, no le asiste ningún derecho administrativo específico frente a ella, en el caso de que se le deniegue, por ser potestativo en ésta el concederle - (artículo 5º, párrafo 2º, aplicable como hemos visto anteriormente, a cualquier otro órgano urbanístico). La S. del 28-5-63 es terminante en este aspecto (290).



Es indudable, como acusa la doctrina, que este carácter discrecional después del minucioso y detallado ordenamiento establecido, resta interés a la aplicación práctica del Decreto, pues no cabe ante la negativa de concesión ninguna clase de reclamaciones o recursos. El particular se encuentra desairado pues habiendo realizado por su parte todos los actos conducentes a la concesión, ésta le es denegada. Si esto ocurre, la expropiación le privará de su propiedad y eso sí, queda exonerado de la aceptación del justiprecio fijado por la Administración y por él aceptado para el caso de que la liberación le fuera concedida (artículo 1.4); consecuencia que, aunque no señalada en el Decreto, es preciso deducir del juego de las contraprestaciones que el mismo contempla y de la imposibilidad de que no llegándose a perfeccionar la situación jurídica los actos preparatorios fueran vinculantes solamente para una de las partes. Todo ello nos lleva a preguntarnos cual sea la

Naturaleza jurídica del acto de liberación de expropiación.

Tenidas en cuentas las obligaciones señaladas a las partes, caso de llegarse a la concesión, y con la advertencia previa de su carácter administrativo en cualquier caso, en la opinión de MARTIN BLANCO el Decreto no encierra figura contractual alguna, pues ni contrata la Administración con el particular, ni el Decreto obliga imperativamente a la liberación de la expropiación.

Participamos plenamente de la opinión de REGUERA SEVILLA (ult. loc.c. págs. 1033/34) para quien, si el beneficio es concedido, se configuran las líneas de un negocio jurídico en el que la Administración se abstiene de actuar paralizando el expediente de expropiación mientras el particular cumpla, realizando las obras de urbanización que el plan implique. Viene a ser un contrato inominado de me abstengo para que hagas "non facio ut facias".

### C) Reservas de terrenos en favor de los expropiados

Coincidimos con GONZALEZ BERENGUER (291) en que persiguen los mismos o análogos fines que las liberaciones y vienen a suponer una continuación de las relaciones de colaboración entre la Administración -y por deseo de la misma- y el expropiado, con independencia de haberse solicitado o no la liberación pero siempre, claro es, que no haya sido concedida, situación ésta que excluye automáticamente el supuesto que ahora consideramos.

Estamos aludiendo a la oferta que de los bienes obtenidos mediante la expropiación de un polígono, y, una vez consumada, con las urbanizaciones realizadas o en vías de ejecución (y, en casos excepcionales que se precisan, sin iniciar), hace la Administración de las parcelas que considera convenientes a los expropiados en el mismo polígono y que se recogen en los Decretos 7 de mayo de 1962 y 5 de junio de 1963 sobre enajenaciones de parcelas y solares propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda y de la Gerencia de Urbanización, respectivamente.

Las posibilidades de adquisición por los particulares—expropiados encuentra su motivación en que en esta dación de bienes por parte de la Administración al sector privado se persiguen unas finalidades que pueden llevarse a efecto indistintamente por cualquier personal. Por ello, en la enajenación de estas parcelas, la Administración ha estimado, que la posición de los expropiados, es — cualificadamente distinta de las personas que no tenían propiedades anteriores en el polígono, y en su virtud, y para su adquisición, — les exime del régimen de subasta o concurso y se las enajena por — concierto directo, siempre que se comprometan a promocionar la construcción de viviendas que sobre las mismas hayan de ser edificadas.

Jurídicamente, coinciden estas reservas (292)—siguiendo la terminología legal— con las liberaciones en ser actos totalmente discrecionales: se concede o no la liberación, se reserva o no a — los expropiados las parcelas, pero se diferencian substancialmente de las mismas, al igual que de cualquier posible homologación con — los derechos de retorno, porque en las liberaciones no se llega a — perder la propiedad amenazada de expropiación —sus parcelas siguen— siendo suyas— en cambio, en las reservas, si se acepta el ofreci— miento de concierto que ofrece la Administración puede el particu— lar obtener la suya u otra completamente distinta de la que fué ex— apropiada; no hay unidad de objetos, no hay retorno, aparte de que,— en relación a las situaciones que posibilitan este último, nada más lejos del ánimo y de la realidad por parte de la Administración, — que el dejar de ejecutar la obra o establecer el servicio que motivó la expropiación sobre todo el terreno del polígono; el único — título legítimamente para acudir al concierto es el ser uno de los — expropiados del polígono, el cual habilita para solicitar una o va— rias de las parcelas sean o no las de su antigua propiedad.

En los Decretos se trata igualmente de las prioridades — cuando concurren mas solicitantes que parcelas, derecho de retorno— a favor de los Organismos cuando no se cumplen por los adjudicatarios los compromisos, etc.

Posteriormente, por lo que a las enajenaciones de parcelas por el I.N.V. se refiere, la Orden de 24 de julio de 1964 ha desarrollado el Decreto de 1962, estableciendo: que el derecho de adjudicación preferente de los propietarios expropiados sólo podrá ejercitarse una sola vez y precisamente en la primera enajenación — que se acuerde de las parcelas a ellos reservadas; que serán notificados individualmente del acuerdo de enajenación; que las parcelas reservadas a ellos no podrán exceder del 40% de la superficie del polígono que se destina a la construcción de viviendas; que dentro de dicha superficie puede cada propietario solicitar una o más parcelas; que el volumen edificable de las parcelas adjudicadas no podrá exceder del 24% del que resulte de multiplicar la superficie — que se les expropie por el volumen medio edificable en la construcción de viviendas en el polígono, etc.etc.

#### D) Expropiaciones urbanísticas sin Plan de Ordenación

La hipótesis —cuya excepcionalidad hemos venido destacando en otros lugares— encuentra su justificación en las necesida—

des sociales apremiantes a que estas expropiaciones sirven, y ha en contrado su formulación legal en la LEU en el DEU con los retoques posteriores en cuanto a polígonos del PD y de descongestión contenidos en la Ley 86/1965, de 17 de julio.

En efecto, en la LEU en el aspecto que ahora nos interesa en su artículo 3º se dispone: "Uno. En las zonas o demarcaciones en que haya de actuarse para la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976 y de los de Urbanismo y cuando lo exijan los proyectos de servicios urbanos de inmediata ejecución, cuando no se hubieran aprobado los índices municipales de valoración, el Gobierno a propuesta del Ministro de la Vivienda y previo informe de la Comisión que se establece en el artículo anterior, podrá, mediante Decreto, acordar:

a) La delimitación de polígonos de actuación, existan o no confeccionados y aprobados los respectivos Planes de Ordenación Urbana, generales o parciales, ajustándose al procedimiento establecido en el artículo anterior.

b) La modificación, conforme al mismo procedimiento de las previsiones contenidas, en su caso, en el Plan general que haya de actuarse mediante la delimitación prevenida en el artículo 121 de la LS, respetando en todo caso las expectativas contenidas en el Plan, si existiere.

c) La fijación de precios máximos y mínimos de valoración, que se determinarán teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo primero de la Ley.

Dos. Los actos administrativos correspondientes estarán sometidos al régimen que se establece en el apartado séptimo del artículo anterior".

De su concordancia con los otros artículos de la propia Ley y del Decreto citado, se deduce que puede actuarse sin el "prius" del Plan previo -la importancia de tal determinación quedó reflejada en el seno de la Comisión de Vivienda de las Cortes (294)- si bien se le da un carácter transitorio al sistema que en el mismo se implanta de autorización al Gobierno para aprobar la delimitación de polígonos de actuación, aunque no exista planeamiento aprobado, con lo que la expropiación queda debidamente legitimada, que es a lo que responde el texto del artículo, puesto que, es deseo del Gobierno superar lo antes posible la situación -como hemos visto- solo justificada por situaciones de urgencia y fenómenos urbanos acuciantes.

Los requisitos para la utilización de este procedimiento especial son: 1º. que se refiera a zonas o demarcaciones donde haya de actuarse para: a) ejecución del Plan Nacional de la Vivienda; b) de los Planes Generales, Parciales y Especiales de Ordenación Urbana, y c) de los Proyectos de Servicios Urbanos de inmediata realización (artículo 3.1 de la Ley y 15 del Decreto). 2º. Que no hayan sido aprobados los Índices Municipales de Valoración, puesto que, solo se formulan cuando esté aprobado un Plan previo, lo que nos coloca fuera de la hipótesis que consideramos (artículos 2.2 y 3.1 de la Ley).

Con los condicionamientos anteriores, el Gobierno puede mediante Decreto, acordar cuanto se determina en los apartados a), b), y c) del artículo 3.1 de la Ley.

En el expediente -que el Decreto culmina- se ha de tener presente, especialmente, cuando se refiere al apartado a): que no es necesaria la previa o simultánea formación de los Planes para que pueda tener lugar la delimitación del polígono de actuación y expropiación de terrenos (artículo 16 del D.).

Que deberá constar el acuerdo del Organismo que lo promueva con las especificaciones en cuanto a objeto, finalidad y naturaleza del polígono (artículo 17 del D.).

Que en el citado acuerdo en circunstancias excepcionales se podrá proponer la "urgencia de la ocupación" (artículo 18 del D.).

Que se puede a efectos de tramitación, incluir en un solo expediente el ejercicio de las atribuciones contenidas en los apartados a), b) y c), del artículo 3.1 de la Ley, si bien, los actos aprobatorios deberán resolverse separadamente sobre cada uno de ellos, los cuales serán impugnables en su caso (artículos 19.1 y 2 del D.).

Que el procedimiento, aprobado inicialmente el proyecto por el Organismo urbanístico competente, se ha de ajustar, en cuanto proceda, a los trámites para la aprobación de los Índices (artículos 11 a 14 del D.) siendo preceptivo el informe de la Comisión Interministerial prevista en el artículo 2.3 de la Ley (artículos 3.1. de la Ley y 9.4 del D.).

Que el polígono se identificará en cuanto a su situación, superficie y linderos mediante la memoria justificativa de la delimitación a la cual han de acompañar los planos de situación y parcelarios a escalas que se indican (artículo 21 del D.).

Que la propuesta del Decreto corresponde al Ministro de la Vivienda, el cual al someterla a la aprobación del Consejo justificará las razones que fundamentan la aplicación de este procedimiento (artículos 3.1 de la Ley y 22 del D.).

Finalmente, contra el acuerdo del Consejo, se admite el que los particulares y las Corporaciones puedan interponer el contencioso-administrativo, previo el de reposición, ante el Consejo, presentado en el Ministerio de la Vivienda. A tal fin se aplicarán los preceptos generales sobre dichos recursos mientras no hayan sido modificados por la Ley que comentamos (artículos 3.2. de la Ley y 23 del D.) (295).

A la vista de lo anteriormente expuesto podemos afirmar: 1º. que la LEU ha venido a dar un paso adelante sobre lo dispuesto en la LS en su art. 121 que sólo admitía la posibilidad de expropiar sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial, con tal de que los terrenos incluidos en el polígono a delimitar co-

respondiesen a sectores comprendidos en el Plan general de Ordenación Urbana (296). Resulta pues, claro, a nuestro juicio, en estos momentos, la existencia de dos sistemas habilitatorios: de la LS, - que requiere la existencia del Plan general, y el de la LEU, que no precisa de la existencia ni del Plan general ni del parcial. Dada la posibilidad opcional para los órganos expropiantes no dudamos -y la realidad lo está demostrando que se aplicará preferentemente el de la LEU, por los motivos indicados y porque, en unidad de acto, en el mismo Decreto, incluso en las poblaciones que tengan Plan general, se pueden modificar las precisiones contenidas en él con sólo-respetar las expectativas que contuviera (artículos 3.1. b) de la Ley y 19.1 del D), a lo que se suma, la innecesidad de que simultáneamente la delimitación del polígono se formule Plan alguno, artículo 16 del D.).

2º.- Después de la LEU pasan a un segundo plano las necesidades de estudio de los efectos legitimantes de expropiaciones que pudieran contener las normas de ordenación complementarias y - subsidiarias del planeamiento, pues si es dudosa, en términos generales, su posibilidad legitimante en relación con el sistema del artículo 121 de la LS, por lo que se refiere a la LEU son innecesarias por la posibilidad en ella establecida de poder actuar sin - - Plan ni existencia de norma alguna de planeamiento previo.

E) El derecho de retorno en las expropiaciones urbanísticas y - en las parcelas sobrantes

Si el derecho de reversión -como dice GARCIA DE ENTE- - RRIA (297) a quien sigue substancialmente GONZALEZ PEREZ (298)- es - una garantía en beneficio de los administrados que se manifiesta - posteriormente a la íntegra consumación de la expropiación que habilita al expropiado para recuperar el bien objeto de la expropiación "en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante o desapareciera la afectación" (artículo 54 LE), la explicación de la concesión del mismo, ya vimos en el capítulo anterior, que - era justificada por la doctrina como un efecto especial producido - por el juego de la causa de la expropiación. De la regulación legal del mismo en los artículos 54 y 55 de la LE, y 63 a 70 de su Reglamento, hacen que surjan de inmediato las consideraciones acerca de sus posibilidades de aplicación en las expropiaciones urbanísticas, dadas las causas de éstas, y, sus notorias diferencias con las expropiaciones tradicionales para obras públicas concretas y determinadas, hasta el extremo, que las primeras no tendrían posibilidad - de existir -o al menos de poder cumplir su función-, si no se admitiera un tratamiento especial de este derecho de los administrados cuando se actúa a través de ellas. Lo cual no supone un desconocimiento del mismo, sino una adaptación en su ejercicio atemperada la naturaleza del supuesto y al juego de los intereses que llevan implícitos.

En efecto, de un lado, nos encontramos en las expropiaciones urbanísticas con una impregnación tan acentuada de la función social de la propiedad que motiva el que su finalidad no sea — solo la transformación física del bien — como los supuestos tradicionales expropiatorios — sino la jurídica del mismo — sustitución de un propietario por otro al que el Estado considera necesitado de su — protección —.

De otro lado, "la invalidez sucesiva" sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa — destino del bien expropiado al fin propuesto, justificativa del derecho de retorno — experimenta una considerable ampliación, pues la causa sucesiva de la expropiación, es decir, la perduración de los motivos de interés público que dieron lugar a aquélla, es más prolongada, pues la finalidad perseguida es de más amplio alcance, — — pues no es hacer una obra en sí, sino una política de suelo, una intervención en el mercado del mismo con la constitución de reservas de terrenos que han de actuar en el momento conveniente, por lo — — cual las expropiaciones urbanísticas persiguen este objetivo, toda idea de plazos de afectación a un interés público tiene que ser — forzosamente incondicionada en el tiempo: Se expropia no lo que se necesita, sino lo que en un futuro indeterminado se cree que se necesitará para cumplir una función reguladora en el mercado de suelo.

Finalmente, aún en los casos no comprendidos en el párrafo anterior, el ejercicio del derecho de retorno como en las expropiaciones normales en cuanto a parcelas sobrantes, supondría un enriquecimiento injusto — pues toda urbanización supone un fuerte — desembolso a cargo del sector público —, por lo cual las acciones y expropiaciones urbanísticas se extienden a las zonas limítrofes que se comprenden en los proyectos expropiatorios persiguiendo "la finalidad determinada" (artículo 52 de la LE) en cuya autorización cabe sin duda alguna la ordenación urbana que persigue la finalidad determinada de evitar enriquecimientos injustos de los propietarios — limítrofes.

De todo ello, se deduce la dificultad que encuentran — los administrados para justificar la causa legitimadora de la reversión en estas expropiaciones, pues falta un objeto concreto y determinado y el fin adolece, igualmente, de la falta de precisión que — tiene en las expropiaciones no urbanísticas.

Dentro de esta problemática general, se destaca la necesidad de determinar cuando se debe considerar iniciado el expediente de expropiación en las urbanísticas, por el condicionamiento — que supone sobre el posible derecho de retorno.

En la discusión de la LS, en las Cortes (299, se hizo — ver la gravedad del problema qué si bien no se resolvió de manera — substancial, al menos con el artículo 56 al disponer "La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo de 10 años a contar de la fecha de entrada en vigor del plan que las motivare", se puso un límite a la vague —

dad e indeterminación, pues tanto los planes como su desarrollo en los programas de actuación y éstos en los proyectos de ejecución — tendrán que observar el plazo marcado para realizar las expropiaciones que les permitan alcanzar su objetivo.

La trascendencia de la innovación introducida por el artículo es destacada por CARRO (300). La importancia a los efectos — que nos vienen ocupando —derecho de retorno—, es lo que dispone en su párrafo 2º "Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá — requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los 3 meses siguientes y, si no la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales".

Entendemos, que si la declaración del límite de los 10 años que se hace en el párrafo 1º del mencionado artículo —cuyos antecedentes debemos buscarlos en el artículo 153 de la LRL, (301), — contenido a su vez anticipado en el artículo 33 del Reglamento de 14-7-1924—, reviste interés por unificar criterios en las expropiaciones urbanísticas, lo dispuesto en el párrafo 2º ha venido a darle efectividad, pues de su cumplimiento se derivan consecuencias — que antes estaban sin señalar, por lo que a partir de su vigencia no se podrá seguir considerando como letra muerta por la Administración el cumplimiento del plazo, pues invocado ante los Tribunales, — a no dudarlo, obtendrá inexorable aplicación (302).

La exposición de esta cuestión nos permite disponer de — un dato positivo: el límite del tiempo máximo en el cual la Administración debe llevar a cabo la expropiación a partir de la aprobación del Plan; en caso contrario se agota la vigencia de éste, los bienes ya no están afectos, su expropiación no estaría legitimada — y por ello es justo la concesión del derecho de recobro del libre — ejercicio de las facultades dominicales (303).

El legislador ha resuelto de esta forma el principal — motivo de su preocupación —la congelación—, pero no ha tenido la — misma decisión —y por ello no ha procedido con la claridad deseada— en cuanto a marcar con exactitud la fecha de la iniciación del expediente expropiatorio en las urbanísticas.

Para ORTOLA NAVARRO (304) el momento inicial de la expropiación no está en la aprobación del Plan, que solamente la autoriza o posibilita pero no la inicia y para que pueda entenderse iniciada es necesario que la Administración notifique su voluntad al particular en dicho sentido. A partir, únicamente, de esta notificación pueden contarse los efectos determinados en la Ley por la iniciación del expediente.

Por nuestra parte, diremos, que en esta cuestión como — en tantas otras, la excepcionalidad de las expropiaciones urbanísticas y la necesidad de un tratamiento peculiar se impone, y si ello no ha ocurrido así, no culpamos con mayor intensidad a los autores de la LE, pues indudablemente redactaban una Ley general y al mostrarse tan respetuoso con las expropiaciones urbanísticas —artículo 85— quizás confiaran en que las normas atinentes a las mismas —en —

gestación avanzada cuando se publicó LE- se establecieran y solucionaran las peculiaridades que originaban la remisión. Pero ello no ha sucedido en este caso concreto, destacándose la insuficiencia — normativa, para las expropiaciones urbanísticas, de los preceptos — pensados para las expropiaciones sin abjetivación (aunque sea obvio el indicarlo, estamos dando por supuesto cuanto dijimos sobre la — iniciación del expediente de expropiación en la legislación general, que ya examinamos en el Cap. anterior).

Con las dificultades señaladas, por cuanto llevamos dicho, y siguiendo la vía jurisprudencial —v. especialmente la S. de 1-6-64— nuestro criterio lo resumimos en los puntos siguientes: 1º. En cuanto al nacimiento del derecho de retorno el plazo de 10 años — cuenta a partir de la iniciación del expediente de expropiación, entendiéndose por tal el día de la aprobación del Plan que lleva implícita la necesidad de ocupación; 2º. la iniciación de este plazo no obliga a la Administración a ejecutar sus proyectos desde ese mismo día, lo que produciría como dice la S. aludida "un aluvión de expropiación que podían poner en peligro sus presupuestos"; 3º. lo que ocurre en estas expropiaciones según vemos confirma la jurisprudencia haciéndose eco de la realidad —determinada por la falta de capacidad de financiación— es que se hace caso omiso no del artículo 21 de la LE, sino de lo dispuesto en el artículo 28 de su Reglamento: el expediente está iniciado con la declaración implícita de necesidad de ocupación, pero no es completado, no es seguido en su restante tramitación legal y en los plazos marcados para ellas, porque — excepcionalmente la Administración va continuando la misma —parcela por parcela a veces— según sus posibilidades presupuestarias. Que — esta interpretación, desplaza la aplicación del artículo del Reglamento citado, es evidente, por lo cual ante su inaplicación reiterada es aconsejable su reforma; 4º. no "todos los efectos legales" se pueden remitir al día de la iniciación del expediente, pues en las expropiaciones urbanísticas juega también la fecha de la reanudación con la ocupación real —y por tanto el justiprecio y el pago,— fecha que fija libremente la Administración dentro de los 10 años y que tiene efectos legales tan importantes como la fecha de iniciación; 5º. por todo ello estimamos, que no se debe hablar de fechas distintas de iniciación, sino sencillamente de los efectos legales — que la reanudación, la puesta en marcha, la complementación del expediente, origina, única manera por otra parte de que tengan efectividad los artículos 56 y 58 de la LE, pues sino, las responsabilidades por demora y la necesidad de nueva valoración, serían evidentes.

Igualmente, estimamos que hoy la celeridad de la actuación administrativa —que ha culminado con las autorizaciones que — contiene la Ley 86/1965, de 17 de julio— hace que las expropiaciones urbanísticas de más magnitud llevadas a cabo por el Estado el problema planteado tengan menos importancia pues no existe interregno entre las fases indicadas y a la fecha de la delimitación de polígonos es a la vez que hay que referir la clasificación de los bienes —y consiguiente valoración —como dice la S. del 1-7-65— van correlativas la iniciación, la notificación y la ocupación y el pago.



Estudiado el problema de esta forma, la posible solución que aportamos opera igualmente sobre la indemnización a la Administración por el bien que se revierte, pues si la reversión tiene lugar antes de 2 años y ésta la entendemos manifestada en la ocupación y el pago, servirá el precio inicial fijado en este momento, lo que obviará la necesidad de nuevas valoraciones que si nos remitiéramos al de la iniciación del expediente serían precisas (305).

Posibilidad del derecho de reversión en cuanto a las parcelas sobrantes.

Hemos visto anteriormente las posibilidades del derecho de retorno en cuanto al primer supuesto que tradicionalmente le posibilita y que como indican el artículo 54 de la Ley y 63 de su Reglamento, es el no ejecutar la obra o no establecer el servicio.

El segundo supuesto general recogido en las mismas disposiciones, se presenta —como ya dijimos en el capítulo anterior—, —cuando realizada la obra o establecido el servicio queda una parte sobrante de los bienes afectados, pues en ese caso nada debe oponerse al ejercicio del derecho de reversión de los fragmentos que quedan en esta situación, por el antiguo propietario.

En cambio, en las expropiaciones urbanísticas pasa a ser normal la negación de ese derecho porque en ellas por la absorción —de plusvalía, se expropián más terrenos de los necesarios para la obra en sí y no cabe la reversión, porque la expropiación alcanza al perseguir la finalidad indicada, a los que en las expropiaciones normales serían conceptuados como sobrantes. Reiteramos como el fenómeno había sido previsto por los autores de la LE al redactar el párrafo 2º del artículo 15, cuando decíamos que en las "previsibles ampliaciones... para la finalidad de que se trate" de su texto, daba un gran juego y habilitaba la finalidad de las urbanísticas, que no es otra, con la expropiación de zonas limítrofes, que buscar la compensación e incluso la autofinanciación de la operación urbanizadora, —lo que por otra parte, impide los enriquecimientos de los propietarios colindantes (306).

Todo ello sería utópico si existiera la posibilidad de ejercer el derecho de retorno.

Damos por supuesto, que si la Administración acude a la expropiación, es por no haber encontrado los particulares la colaboración para la utilización de otras fórmulas en relación con las mencionadas parcelas: cesión gratuita para viales y zonas verdes, etc.— Este ha sido el tradicional planteamiento especialmente en las expropiaciones realizadas por las Corporaciones locales, pues el sistema se preveía ya en la LE de 1879 (artículo 47) y en la Ley de Saneamiento y Mejora de 1895) (307).

Vemos por estos antecedentes como no juegan en las expropiaciones urbanísticas los derechos reversionales con relación a estas parcelas, posición que mantiene la legislación actual, pues como dice GONZALEZ BERENGUER (308), si examinamos el artículo 85 de la —

LE y el 2º de sus Reglamentos -si bien funcionando a sensu contrario-, el legislador no lo ha querido. En efecto, ni lo ha aludido entre los de la propia Ley que deben tenerse en cuenta en tales expropiaciones (el artículo 85 solo habla de Jurado y de justo precio), y al referirse en el artículo 2º del RE a la reversión, lo hace no para las privaciones de propiedad por causa de origen urbanístico, sino para las no reguladas en los artículos 3 y 4 de la Ley.

Esta es también la posición finalista del Tribunal Supremo como se ve en su S. de 1-12-62, que proclama que en los casos de parcelas sobrantes la norma a aplicar no es el artículo 54 de la LE, sino el artículo 75 de la LS, y, lo que es más importante, que la regulación actual deberá ser interpretada a la luz de la Ley de 1864 que atribuyó tales parcelas a los colindantes, y es que la solución contraria -como apunta GONZALEZ BERENGUER- desemboca en el absurdo de tener que, si se da lugar a la reversión y las parcelas son inedificables, habrían de ser incluidas en el Registro de Solares, para pasados dos años, venderlas finalmente a los colindantes, retrasándose así normal e injustamente, la edificación.

Posibilidad de retorno cuando desaparezca la afectación de los bienes a las obras o servicios que motivaron la expropiación

Aquí las peculiaridades en las urbanísticas son del mayor interés por la configuración de la causa expropiandi: el derecho de retorno es inviable porque la afectación no se hace para una obra o servicio concreto limitado en el tiempo, sino, sine die, por exigirle la originalidad del fin perseguido.

Nos estamos refiriendo a las expropiaciones para reservas de suelo. Las mencionadas reservas -a las cuales hemos aludido más de una vez- no constituyen una manifestación de congelación -puesto que las expropiaciones se hacen efectivas. Están autorizadas con carácter general por la LS, la de 30 de julio de 1959 creadora de la Gerencia de Urbanización, por la Ley de 23 de diciembre de 1961 -desarrollada por Decreto de 21 de julio de 1963-, sobre viviendas de protección estatal, propenden a la adquisición de terrenos -para atender a largo plazo la demanda de solares, demanda que se producirá gradualmente y con ritmo difícilmente previsible.

En igual caso, y con relación al derecho de retorno, se encuentran los expropiados ante las que se llevan a efecto para finalidades provisionales. Su simple enunciación para implicar una contradicción in terminis: expropiación para un fin provisional, -pues a primera vista parece que para estos casos la tipificación adecuada no es la expropiación, sino lo dispuesto en la Ley general sobre la misma en su Título IV "Indemnización por ocupación temporal y otros daños" y es lógico que se debería hablar de indemnización y no de retorno, pues parece que no debía ser necesaria la pérdida de la propiedad (V.S. 31-5-65).

Sin embargo, se sigue el camino de la expropiación y no el de la ocupación temporal, para la construcción de albergues provisionales, unidades vecinales de absorción, preparación de aloja-

mientos circunstanciales en ciudades determinadas y por motivos concretos. Del examen de las disposiciones que las autorizan (310) se deduce -aunque no está claramente expresado en sus preámbulos-, que si se acude a un procedimiento expropiatorio cuando podían utilizar se fórmulas menos lesivas para la propiedad particular, es porque existe una causa sucesiva de expropiación: la expropiación actual -sobre un terreno que la Administración va a necesitar indefinidamente, aunque en una primera etapa, sirva a una finalidad provisional- que la gravedad y urgencia del problema exige: facilitar hogares urgentemente a ciudadanos necesitados de ello, los cuales demandan una actuación administrativa acelerada y eficaz por lo cual no hay otra opción -aunque resulta a veces más onerosa- para la Administración- que llevar a efecto construcciones provisionales, facilitar después alojamiento definitivo a los ocupantes, y tan pronto como esto se consigue, sobre los terrenos ya desocupados, edificar a su vez viviendas normales. No se trata pues de ocupaciones temporales, sino de expropiaciones definitivas tendentes a resolver un problema social y permanente de primer orden: Las necesidades de vivienda.

Otras disposiciones sobre el derecho de retorno.

En la LS, en el artículo 90.2 se autoriza en los supuestos de cambio de destino en el plazo de treinta años de terrenos -justipreciados por su valor inicial para ser destinados a viales, -parques y jardines; en lo establecido en el artículo 123 en contra de los beneficiarios adquirentes de terrenos expropiados por el sistema del artículo 121 que no comience en la urbanización y, en su caso, la edificación en el tiempo y modo previsto en el proyecto -que haya legitimado la enajenación forzosa, -se salva como es lógico el que el suelo se destine a reserva por un organismo urbanístico-, lo que origina, dada la remisión al artículo 151 de la misma Ley, el derecho de retorno que en éste se prevé para los que incumplen las normas contenidas en el artículo y en la legislación sobre el Registro de Solares (311).

#### F) La expropiación-sanción

El carácter de cobertura que la expropiación tiene con relación a la actuación urbanística se amplía a ser utilizada también por la Administración como última "ratio" en el caso de incumplimiento por los particulares de los deberes sociales (312) que se traducen -en lo que a nuestro propósito afecta-, en las obligaciones que la normativa de la LS u otras urbanísticas les imponen en cuanto al uso y destino del suelo y su edificación, o, cuando no se cumplen los compromisos aceptados voluntariamente obstaculizando la consecución de los fines perseguidos. En todos estos casos la expropiación actúa con carácter punitivo, bien sustrayendo los bienes al tráfico privado, bien constituyendo un medio sancionador no previsto en la legislación civil al servicio y en defensa del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas.

Son conocidos los antecedentes contenidos en la Ley de Solares y en el artículo 71 de la LE.

En la LS, con estas motivaciones generales, como casos más acusados del empleo de este medio o técnica correctora podemos señalar los siguientes:

1º.- El que acabamos de estudiar derivado del contenido del artículo 123.

2º.- La utilización de la expropiación como medio de estímulo de las cesiones en el sistema de cooperación. Nos encontramos como dice MARTIN TEJERIZO, con cesiones más que obligatorias, estimuladas, porque el propietario puede negarse a ellas, aunque tal negativa produzca la expropiación de la totalidad de su terreno. El precedente se encuentra en el artículo 5º de la Ley de Ensanche de 26 de Julio de 1892.

Lo que se sanciona con la expropiación es la falta de unión con la mayoría de los propietarios que actúan con fines de urbanización y, en su caso, de edificación con solidaridad de beneficios y cargas, bajo una gestión común.

Según el artículo 125 si la iniciativa de la cooperación parte de los propietarios han de obtener del Ayuntamiento o del órgano urbanístico competente, por la debida coordinación de este artículo con el 121- la autorización para la delimitación del polígono y la aprobación del sistema; que existe el acuerdo de los propietarios que representen más del 60% de la propiedad total del polígono, todos los terrenos de éste quedan afectos a la gestión común. Los propietarios constituyen por sí solos la Junta de Compensación. A los propietarios no incorporados voluntariamente en el plazo que fija el punto 3 del artículo puede procederse a expropiarles.

Si la iniciativa parte del Ayuntamiento (artículo 126), éste puede constituir una Asociación mixta con los propietarios con arreglo a unas bases que la propia Corporación formula si está facultada para expropiar a los propietarios disconformes o desistir del sistema.

Igualmente, si se utiliza la expropiación en un momento posterior, es decir, cuando aún no existiendo propietario disconformes en la participación, no cumplen con las obligaciones acordadas y en ese caso según el artículo 128.1 la Junta puede expropiar mediante el pago del 75% del valor inicial, más el importe de las obras de urbanización abonadas por el interesado.

Se prevé el caso de que el incumplimiento sea de la propia Junta, en este supuesto el artículo 128.2, concede al Ayuntamiento el poder exigir su representación en la misma o expropiar parte o la totalidad del polígono de compensación. En dichos casos (artículo 128.3) se permite a los propietarios que hayan cumplido sus compromisos, que continúen con iguales beneficios bajo la administración del organismo que urbanice.

3º.- Incumplimientos derivados de la normativa de la edificación forzosa y de la inclusión de la finca en el Registro de Solares. Son fundamentalmente, los supuestos de los artículos 142 a 151 de la LS y 44 y 45 del Decreto de 5 de marzo de 1964 ya considerados en otro capítulo.

4º.- Cuando se utiliza la gestión privada en la ejecución de planes parciales y proyectos de urbanización (artículos 137 a 141). El último artículo citado dispone que ante el incumplimiento de los compromisos por el propietario o la Asociación y con independencia de las multas cuya cuantía se determina en la sección segunda del artículo 7º, también podrá decretarse la resolución de la autorización otorgada a los propietarios o empresas urbanizadoras y expropiar los terrenos y las obras realizadas a precio de coste, — con pérdida de la garantía constituida.

5º.- Cuando no se ejecuten por los propietarios las — obras de adaptación requeridas por planes, normas o proyectos de carácter histórico o artístico, lo que puede dar lugar según el artículo 54 a la interesante figura —desde el punto de vista del objeto expropiable— de una expropiación por motivos, en definitiva urbanísticos, que puede comprender sólo, la fachada de un edificio.

6º.- Cuando se reparcela sin licencia o sin ajustarse — a la otorgada, pues en estos supuestos el artículo 171.3 autoriza — que por las Autoridades y Organismos se puedan expropiar los terrenos sin requisito de formulación de previo proyecto.

#### IV. La expropiación como sistema de actuación

Al lado de la aplicación general e indiscriminada de la expropiación presente en el articulado de la LS debemos considerar ahora el aspecto más definido dado a ella al estimarla como uno de los posibles sistemas de actuación para la ejecución de los Planes — entre los cuales puede optar discrecionalmente (S-s 21-1-62 y 25-2-64) el Ayuntamiento u órgano urbanístico expropiante.

La Ley no parte de la unidad de sistema para conseguir suelo edificable, puesto que al lado de la expropiación articula — otros tres más en su Cap. II y junto a ella (artículos 121 a 123) — regula el de Cooperación (artículos 115 a 120), compensación (124 a 128) y el de cesión de viales (artículo 129 y 130), a más de estos sistemas regula también una fórmula genérica, (artículos 77 a 84), — mediante la cual se reordena a la propiedad adecuando su situación física y jurídica al planeamiento y que cuando los propietarios no la llevan a efecto o pretenden ejercitar el derecho que les concede el artículo 83 no hay otra forma de darle efectividad —como dice en su preámbulo el D. de 24 de mayo de 1962— que habilitar medidas expropiatorias (313).

La importancia del sistema de expropiación —frente a — los restantes— no se les ocultó a los autores de la Ley que vieron la imposibilidad de llevar a cabo la planificación sin las actividades expropiatorias, y por ello le asignaron un doble papel, considerándole unas veces como fin primario y, otras, como elemento accesorio y complementario que hay que hacer jugar cuando se utiliza cualquier otro sistema, para evitar resistencias pasivas tendentes a — burlar la acción de la Administración. Por ello, aparte de su autonomía como tal sistema, sirve para resolver los problemas residuales de los demás.

Pese a estas duplicidades de cometidos no se puede hablar de cotizaciones a la par entre los sistemas, ni de la existencia de un paralelismo entre dicho sistema expropiatorio y los restantes, pues se halla por encima de todos y si nos ajustamos a la realidad se podría afirmar que solo hay dos sistemas para realizar las obras de urbanización: De conformidad con la voluntad de los propietarios (cooperación, compensación y cesión de terrenos viables) y en contra de su voluntad (sistema de expropiación) (314).

Es más, como las urbanizaciones han de hacerse sea cualquiera la voluntad de los propietarios, la idea misma de la urbanización supone ya una expropiación en potencia que se convierte en realidad siempre que se adopte la expropiación como sistema e igualmente cuando los propietarios no cumplan con las obligaciones que se derivan de los otros, en cuyo caso entra el expropiatorio como supletorio.

A mayor abundancia diremos que no hay posibilidad de paralelismo por la mayor frecuencia en la práctica, de su aplicación, derivada del mismo asentimiento de los particulares -indudablemente por la complejidad y lentitud de los otros sistemas- pues les es más grato, prefieren la expropiación en la que siempre ven un mal menor, un rasero de la misma medida y, por otra parte, también para la gestión urbanística es el sistema de mayor simplicidad y comodidad (315).

#### A) Marco normativo

Las características del sistema están dadas en los artículos 121 a 123, el primero de ellos dice:

"Artículo 121.1.- Los Ayuntamientos y demás Corporaciones públicas y personas privadas a quienes autorice la Comisión Central de Urbanismo, podrán emprender o reservar la urbanización de un sector, completo y expropiar uno o varios polígonos, sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial.

2. Los terrenos incluidos en el polígono que se delimita a efectos expropiatorios habrán de corresponder a sectores comprendidos en el Plan general de ordenación urbana.

3. Las edificaciones, aprovechamientos o servicios de cualquier género existentes en el polígono, quedarán también sometidos al régimen de expropiación.

4. El polígono de expropiación se determinará mediante proyecto aprobado con sujeción al artículo 32".

Con relación a su punto primero, por lo que se refiere a los sujetos expropiantes que pueden utilizar este sistema, aunque la redacción no es muy afortunada y pudiera surgir la duda si la autorización de la Comisión Central, se refiere no solo a los particulares sino a los Ayuntamiento y demás Corporaciones públicas, enten-

demostramos que entre tanto no se reglamente la Ley, y se aclare oficialmente, el legislador ha querido que, en todo caso, se de la intervención superior con la aprobación de un proyecto con finalidades expropiatorias tan amplias y formulamos esta opinión porque en el artículo 122 se exige para la tasación —de menos importancia que la autorización de la expropiación—, sin que constituya un obstáculo —el punto 4º de este mismo artículo 121, pues en la referencia, en los casos de delimitación, que hace al artículo 32, en éste se habla de la Comisión de Urbanismo competente y ésta a nuestro juicio no es otra que la Central o la Comisión Interministerial cuando se haga la delimitación al amparo de la LEU y del DEU.

Por otra parte, y siguiendo con el estudio de los sujetos expropiantes, la poca claridad del artículo —como apuntan MARTÍN BLANCO y GÓMEZ DE ENTERRÍA— podría llevar a considerar a los particulares como titulares de la potestad expropiatoria una vez —autorizado por la Comisión Central. Ello no es así, pues de una interpretación lógica y sistemática de este artículo en relación con el 52.2 y 113.2 de la misma Ley, se deduce que los particulares o personas privadas, naturales o jurídicas, con esa autorización, serán beneficiarios, pero la potestad expropiatoria recae solo en las Corporaciones, Entes públicos y entre éstos, específicamente, en los organismos de acción urbanística.

#### B) Fundamento y objetivo perseguido por el sistema

Este primer punto del artículo 121, de denso contenido, recoge el fundamento y objetivo manifestado al establecer el sistema, en la exposición de motivos: "Con arreglo a este sistema, la Administración expropia la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono para urbanizarlos por sí o a través de empresa concesionaria. Dichos terrenos cumplirán dos objetivos: Atender las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización, y procurar una reserva de ellos con vista al futuro". Siguiendo esta línea de pensamiento el artículo en sus palabras "podrán emprender o reservar —la urbanización de un sector completo..." legitima las expropiaciones para reservas (316), a las cuales ya hemos aludido.

#### C) Legitimación excepcional de la expropiación

Otra innovación del mismo artículo en sus puntos 1 y 2, es la autorización de expropiaciones sin Plan parcial, novedad comentadísima cuando se introdujo y que como ya dijimos, en su lugar, se encuentra hoy superada por lo dispuesto en la LEU, que admite la expropiación sin Plan general.

#### D) Libertad de elección entre los sistemas

En las disposiciones generales del Cap. II de la Ley —dentro del cual figura integrando la sección 3ª, el sistema de expropiación— el artículo 113.2 dispone que el Ayuntamiento u órgano gestor elegirá el sistema o sistemas aplicables. Es potestativo, —pues, su elección y cabe la aplicación conjunta dentro del mismo Plan de varios de ellos. Sino se precisan en el Plan o no lo acuer-

da el órgano gestor de la urbanización, el citado artículo en su — punto 3º, indica que tendrán preferencia el de cooperación cuando — se trate de sectores o vías de nueva urbanización; y el de cesión — de terrenos viales, con imposición de contribuciones especiales, — cuando se tratara de sectores parcialmente urbanizados y edificados.

#### E) Objeto expropiable

El punto 3º del mencionado artículo 121 con su redac— oión no deja lugar a dudas sobre la amplitud del mismo, que por — otra parte, coincide con lo dispuesto en el artículo 1º de la LE, — remitiéndonos a cuanto dejamos dicho en los comentarios al mismo — en el Cap. anterior.

Solo debemos agregar que por la función legitimadora — que operan los Planes y por la facilidad de incluir en ellos toda — clase de terrenos, edificaciones, aprovechamientos, servicios, etc. la amplitud, si cabe, será aún mayor en estas expropiaciones, pues — el fin urbanístico autoriza la aceptación de cualquier objeto y con este criterio debe resolverse cualquier duda.

Por todo ello, coincidimos con ROMAY (317) en que por — ejemplo la urbanización de una parcela iniciada o aún terminada, no comporta una desaparición de la causa expropiandi, sino un dato más — que la Administración deberá tener en cuenta en la intención que la mueve a expropiar, y cuya apreciación corresponde a la propia Admi— nistración; ni el hecho de que esté edificada, pues expresamente el artículo alude a las "edificaciones".

#### F) Procedimiento

La parvedad de contenido del artículo 21, unida a la fal— ta de reglamentación de la Ley, ha dado lugar a que se deje en duda la posibilidad de la aplicación práctica del sistema por no estar — determinada la forma, contenido y documentación precisa para inte— grar un expediente expropiatorio cuyas consecuencias para los pro— pietarios son obvias (318).

Ante este silencio, algún autor como MARTIN BLANCO(319) entiende que el proyecto deberá contener la documentación necesaria al objeto de precisar suficientemente en términos concretos y bas— tantes las cosas, derechos, intereses y valores comprendidos en la expropiación, y los sujetos de ésta. Y habrá de someterse a la tra— mitación señalada por el artículo 32, observando estrictamente los trámites condicionantes de la potestad expropiatoria en defensa de— los intereses particulares.

RODRIGUEZ MORO (320) indica que aprobado el proyecto de expropiación (artículo 32) y aprobado igualmente la ejecución por — el sistema de expropiación, el promotor de dicho proyecto puede lle— var a cabo la expropiación o bien individualmente contra todos y ca— da uno de los propietarios afectados, o bien mediante procedimiento de tasación conjunta de la parcela, polígono o sector que el proyec— to afecte.



La misma línea de defensa de la viabilidad del procedimiento, no obstante la leve normativa contenida no solo en el artículo 121, sino también en el 122 (321) se encuentran ROMAY y GOMEZ-DE ENTERRIA, los cuales sostienen que la falta de garantía para los particulares es más aparente que real; el primero, porque estima — que la falta de designación de plazos en el artículo 122 puede en la práctica resolverse por analogía con los indicados en el artículo 32 por la remisión que hace a este último el 121; y el segundo, — por considerar más objetivo el sistema de tasación que el artículo 122 autoriza.

No obstante, otro grupo de autores, GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ BERENGUER, REGUERA SEVILLA y GONZALEZ NAVARRO, siguen con dudas sobre el mismo y destacan su preocupación por la posición en que queda el particular.

A nuestro juicio, son atendibles los razonamientos de unos y otros pero creemos que se mezclan cuestiones que es preciso diferenciar: 1º) La consideración del procedimiento expropiatorio — en sí. La doctrina no formula objeción alguna a la expropiación como sistema de actuación en el caso de que la Administración — ante — la opción que le concede el artículo 122 — elige la expropiación individualizada a cada propietario, y ello es completamente lógico, — porque no supone innovación alguna y se aplica la LE.

En cambio, si se opta por la tasación conjunta se produce un efecto trascendente por entrar en juego el artículo 85.1 de la LS, dejan de ser aplicables las normas de la LE, relativas al — justiprecio, y esto es, lo que se considera que origina la pérdida de garantías para los particulares, dentro del procedimiento administrativo.

2º.— Aún dentro de esta misma hipótesis, estimamos que hoy aunque no se ha reglamentado el artículo 122, el artículo 24 del DEU, (322) ha dado las normas interpretativas precisas, la falta — de las cuales constituía los argumentos de más peso para estimar el procedimiento del artículo 122 como completo e imperfecto. De ahí, — que su continua aplicación en la práctica, no ofrezca reparos a los Tribunales, los cuales a tal procedimiento en su conjunto le consideren vigente y viable (323).

3º.— Cuestión distinta —y que seguirá constituyendo discusión apasionada— es la de si la innovación más importante en la — tasación conjunta, es decir la de sustituir el Jurado como órgano de valoración por la Comisión Central de Urbanismo ha sido o no acertada; si ha supuesto o no una pérdida para los particulares expropiados en sus garantías al privarles de una participación activa de órganos representativos de sus intereses; si se ha ido en su aplicación más allá de lo que el propio artículo 122 dispone, pues en él — no se ve claro la sustitución, y pudiera pensarse en que lo que se propuso fué que la intervención de la Comisión Central se añadiese a la actuación del Jurado, etc. cuestiones que por afectar ya, más concretamente, a las virtudes o defectos no de la expropiación como sistema, y si al justiprecio, a la tasación conjunta como procedimiento o instrumento de fijación del mismo, examinaremos al estu—

-diar los procedimientos, criterios y sistemas de valoración, para evitar en lo posible repeticiones innecesarias.

G) Limitaciones de los propietarios de los terrenos afectados

Según el 124.4 sobre las fincas comprendidas en el polígono aprobado no se podrá realizar construcción alguna ni modificar las existentes sin autorización expresa del Ayuntamiento en la forma que indican los artículos 46 y 47 (coincidimos con RODRIGUEZ MORO en que la referencia es errónea y que debe entender la cita al 47 y 48 por aludir el 46 a las reservas de dispensación).

Entendemos, por otra parte, que como el propósito de este apartado no puede ser otro que impedir que revaloricen a efectos de la expropiación, con la ejecución de determinadas obras los terrenos ya delimitados, la autorización la dará el Ayuntamiento cuando sea el expropiante, o el órgano urbanístico que la lleve a efecto; la realización de las obras, construcciones o modificaciones de las existentes, sin la autorización del órgano expropiante, hará que por éste sean ignoradas a los efectos de imputarlas en el justiprecio por el juego de los artículos citados y por la teoría general sobre las mejoras posteriores a la iniciación de la expropiación recogida en los artículos 36.2 de la LE, y 40 del RE.

H) Obligaciones del adquirente de los terrenos por este sistema

Son las señaladas en el artículo 123. En el punto 1º se destaca que el beneficiario debe llevar a cabo la urbanización en el tiempo y modo previsto en el proyecto para la aplicación del sistema de expropiación, así como deberá proceder a la edificación de los solares resultantes; en caso contrario -por la cita al artículo 151- se da lugar al derecho de retorno y si el antiguo propietario no lo ejercita podrá hacerlo el Ayuntamiento en las mismas condiciones. Supuesto que ya lo hemos estudiado al tratar del derecho de retorno, donde destacamos la excepción lógica, de los terrenos destinados a integrar el patrimonio municipal del suelo como reservas, -expresión ésta última extensiva a los patrimonios de cualquier otro órgano urbanístico por perseguir las mismas finalidades.

De otro lado, el incumplimiento de las obligaciones, -lleva implícito la privación de la exención del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales, pues el tener literal del nº 36 del artículo 146 de la LRT, no deja lugar a dudas al decir: "las transmisiones que por expropiación forzosa a que se refiere el artículo 121 de la LS, se realicen a favor de personas privadas, siempre que las acredite la autorización, y en su caso la edificación en el tiempo y modo previstos en el proyecto que haya legitimado la expropiación forzosa".

Las obligaciones que se indican en los puntos 3 y 4 del artículo que venimos comentando, son de inexorable cumplimiento para los beneficiarios de la expropiación, pues sin la aceptación -por los mismos, los Entes públicos titulares de la propiedad expropiatoria no tramitarían los expedientes; nos referimos a que será a cargo de los mismos la cesión de los terrenos viales, de los dedicados a parques y jardines, y la ejecución de todas las obras de ur-

banización. Igualmente, deberán preverse en los proyectos de expropiación aquellos supuestos en que hayan de ser objeto de cesión gratuita u onerosa terrenos destinados a servicios públicos o a fines de notorio interés social.

## V. Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas

### A) En general

Ya quedó indicado la importancia de la fijación del justiprecio en todo el proceso expropiatorio, -v. pág. 172/173 del cap. anterior y las notas 215, 216 y 217-. Importancia deducida de la trascendencia en este proceso como cualquier otro donde entre en juego el concepto de valor (324).

Ha quedado señalada -v. nota 223- la evolución en el derecho público -y por tanto en el expropiatorio- en la forma, técnicas y procedimientos en la fijación del justiprecio, lo que ofrece el debido contraste con las valoraciones inter-partes en derecho privado donde la evolución no ha existido, las normas sobre las mismas son de derecho necesario y en este campo la Ley no puede dejar los problemas de valoración que puedan presentarse a la particular apreciación de una de las partes interesadas. En esos supuestos la valoración debe hacerse lo más objetivamente posible. En caso de entablarse litigio será el juzgador quien deba resolver (325).

Señalada esta diferencia abismal del tratamiento y la consideración de los problemas valorativos en el Derecho público y en el Derecho privado, vivimos hoy por lo que se refiere a la expropiación y de una manera especial a las urbanísticas y sus valoraciones, las consecuencias últimas de un proceso gestado a través de los siglos que ha señalado un cambio substancial en la consideración de la expropiación y la situación de la Administración frente a ella. Siguiendo la línea de razonamiento de VILLAR PALASI, que ya iniciamos (326), diremos con él que la expropiación forzosa tal como aparece en el Derecho administrativo tradicional viene, en efecto, caracterizada por una doble naturaleza y un doble trámite que la singulariza como técnica de la desconfianza ante la Administración. Para la determinación de si procede una expropiación es necesario una Ley. Para la determinación del justiprecio ha de hacerse presente el poder judicial. Entre la Ley y la determinación del justiprecio por el Juez, la Administración queda así como cogida entre dos fuegos, con una actividad limitadísima, atribuyéndosele, en definitiva, la mera titularidad del trámite.

De ahí, que en el aspecto valorativo, se exija una indemnización justa en la forma que ha pasado a todas las Constituciones: El justo precio ha de ser una indemnización total, lo que encuentra apoyo en primer término en un principio general de justicia de la equivalencia de las prestaciones, como consecuencia obligada de la calificación al sesgo del Derecho civil, del contrato, dado a la expropiación, y en segundo lugar en el principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

La expropiación forzosa es simplemente una venta coercitiva. El elemento administrativo solo está en la coacción a la venta, pero después de esta coacción el negocio verificado se traduce en una compra-venta civil. Justamente, por este acto de compra-venta singular, el justo precio lleva consigo la lesión del sexto como base a la acción estimatoria que dá lugar a una pretensión de indemnización por la diferencia.

Toda esta legislación de moldes civiles sobre el justo-precio dura estrictamente lo que dura el Estado burgués de derecho. En el siglo XX el Estado abandona su actitud de neutralidad, interviene en una serie de nuevos ámbitos que antes le estaban vedados, intentando realizar una función conformadora del orden social.

Se encuentra entonces con unas técnicas decantadas por el derecho administrativo tradicional realmente opuestas por estar basadas exclusivamente en las perspectivas de garantías y en la finalidad de poner coto a la actividad administrativa.

Por ello resultan insuficientes, lo que motiva que vayan apareciendo una serie de nuevos procedimientos que, respetando la validez formal de las clásicas legislaciones en materia de expropiación forzosa, van soslayando la generalidad de ésta y quitándole toda su importancia económica y social.

El derecho administrativo (327) va adquiriendo con estas nuevas técnicas, de otro lado, una perspectiva propia que ya es totalmente irreductible a las técnicas del derecho civil.

Las leyes específicas sobre valoraciones en las expropiaciones urbanísticas han hecho uso en general en países extranjeros, y, desde luego, en el nuestro, de los nuevos procedimientos y técnicas.

Todo ello, buscando, como ya dijimos, una adecuación del derecho a la realidad, y si ésta ha sido la aspiración de los legisladores no creemos que pueda ser otra la de los Tribunales y juristas (328), en la aplicación e interpretación de las nuevas normas valorativas dadas las finalidades concretas que con ellas se trata de conseguir y las cuales hemos venido exponiendo en toda su importancia social, política y económica, en ocasiones anteriores.

#### a) Normas legales

En materia de valoraciones contienen disposiciones específicas, tanto la Ley común expropiatoria y su Reglamento como la LS, y su anexo de coeficientes, la LEU, su DEU, el D. de 24 de julio de 1963 y las legislaciones sobre el Plan de Desarrollo y Turismo que venimos reiteradamente estudiando.

#### b) Coordinación legislativa

Ya dijimos que su necesidad evidente fué reconocida en la disposición transitoria primera de la LEU, que por eso la autoriza y propone.

En tanto se alcanza (ampliando cuanto expusimos al tratar del derecho urbanístico y de las expropiaciones de este carácter al significar la posición de uno y otras y de las normas expropiatorias generales), reiteramos ahora que las disposiciones sobre valoraciones en las expropiaciones urbanísticas, tienen el carácter de normas especiales, no excepcionales, en el cuadro común expropiatorio general y por tanto, ante cualquier duda interpretativa, vacio-normativo, etc. que pudiera presentarse en las disposiciones urbanísticas sobre valoraciones, procede según la opinión de la doctrina (329) al tratar problemas análogos, en la práctica, enfocar la resolución de los casos presentados de coordinación legal, a tenor de las siguientes orientaciones: 1) El reconocimiento de la prioridad en la aplicación de las normas especiales -en este caso concreto los criterios de valoración de la LS, y posteriores con carácter excluyente como sostienen las S-s. 3-11-62, 22-10-63, 18-2-64 y 26-1-65, y sólo en su defecto, la Ley común expropiatoria como afirma la S. 20-4-64; 2) las normas sobre valoraciones urbanísticas no podrán ser aplicadas a las que sean llevadas a efecto en las expropiaciones comunes por tener una "ratio" diferente; 3) cabe la extensión de las normas sobre valoraciones urbanísticas a otras expropiaciones, igualmente, especiales cuando obedezcan a un fenómeno análogo y tenga la misma "ratio" (es lo que se ha hecho con las del PD, y Turismo); 4) cuando sea preciso, en los supuestos del apartado 1), extender las normas valorativas comunes a las valoraciones urbanísticas, se deberá tener siempre en cuenta la especial utilidad a que las últimas responden, adaptando, en lo posible, la "ratio" a la "ratio" especial; y 5) ha de evitarse a toda costa la interpretación restrictiva de las normas especiales sobre valoraciones urbanísticas, pues son especiales no excepcionales: no son transitorias, ni responden por ello a situaciones coyunturales de simple emergencia, han adquirido carta de naturaleza en todos los países y desde luego en el nuestro, por lo cual entendemos, que si se llegar a una codificación expropiatoria, el examen de la realidad posterior que ha superado cuanto de novedad, en su día hubieran podido suponer, aconseja y ordena el que no se puedan, no ya silenciar, sino de recoger en lugar destacado, el contenido de las mismas.

#### c) Implantación de criterios objetivos de valoración

La novedad de la LS, -seguida por las normas posteriores a las mismas-, según pone de manifiesto su exposición de motivos, es la superación de los módulos vigentes hasta entonces y su sustitución por datos estimativos objetivos "desechar los módulos vigentes hasta ahora de capitalización por el líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y el segundo favorece la especulación... "Procede - pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos" (330).

Lo que la Ley persigue, según PEREZ GONZALEZ (331), es el abandono de los criterios clásicos y sustituirlos por los nuevos que señala: inicial, expectante, urbano y comercial, y que de la de terminación y conjunción de todos o de alguno de ellos, señalarán el precio justo de las adquisiciones.

En la misma línea SANCHEZ-ARJONA (332), con relación a la LEU, nos dirá "se ha establecido una derogación al sistema valorativo del suelo que la LE creó con tanto acierto, por otra parte, ya modificada por la LS en cuanto que ésta estableció las Bases y elementos que aseguren una valoración objetiva de los terrenos". En definitiva, en esta última Ley se quiere terminar con cualquier subjetivismo en la valoración que permitía la LE, especialmente por la aplicación reiterada del artículo 43 (333). Se quiere "fijar" el valor de los terrenos mediante la aplicación de normas objetivas, justas, que tengan en cuenta la situación urbanística de las fincas.

Estos fueron los propósitos más importantes (334) de los legisladores de la LEU y el DEU conteniendo este último las normas reglamentarias para su aplicación y de las Instrucciones aprobadas para la redacción de los Índices (335).

En esta misma línea de aplicación de criterios objetivos se desenvuelve el D. Ley de 23 de abril de 1964, que no hace sino recoger en este aspecto el contenido de la LS y de la LEU, que son invocadas continuamente tanto en su preámbulo como en su artículo. Por ello hacemos nuestra afirmación coincidente con la de MARTÍN BLANCO, en el sentido de que la aplicación de estos criterios objetivos de valoración, por la entrada en juego de su determinación por el sistema de precios máximos y mínimos, solo será operante cuando se carezca de la valoración igualmente objetiva que pueden aportar unos Índices municipales de valoración de suelo debidamente aprobados.

d) Supuestos de valoración según la Ley de Expropiación Forzosa

De cuanto hemos dejado indicado se deduce que cualquier posibilidad de que sean tenidos en cuenta los criterios de la LE han de surgir de la invocación y llamamiento expreso que la LS, y las específicas posteriores sobre valoraciones, hagan de los mismos.

Estos supuestos se dan cuando se trata de valorar elementos accesorios a los terrenos, al suelo, que ha sido objeto puro y único de las mismas. Por ello, el número 7 del artículo 85 de la LS, establece: "Las plantaciones, obras y edificaciones que existieren en el suelo se justipreciarán con independencia del mismo, e incrementarán con su cuantía el valor total del inmueble". La interpretación no puede ser otra, que el reconocimiento de que los citados bienes se han de justipreciar de acuerdo con la LE por: 1º) En los números anteriores del mismo artículo se ordena expresamente que la tasación del suelo, de acuerdo con los nuevos valores que en él se establecen, por tanto implícitamente se descarta su aplicación a estos casos; 2º) Al estar ausente de la LS normas específicas sobre las formas de justipreciarlos, se ha de entender que esta insuficiencia, a nuestro juicio intencionada, por las razones anteriores, no puede ser un olvido involuntario sino un deseo congruente de que se valoran con arreglo a la LE; 3º) Esta interpretación es corroborada por lo dispuesto en la LEU, que, como dijo SANCHEZ ARJONA, su misión es la de valoración del suelo y no puede extenderse su ámbito a los demás bienes que es preciso expropiar: edificios, plantaciones, viveros, árboles, utillaje e instalaciones de todas clases; 4º) Porque -

así se ordena en el artículo 8º del DEU al establecer "El justiprecio de los bienes a que se refiere el artículo 85, apartado 7º de la LS, se atenderá a los criterios señalados por la Ley general y deberá concretarse respecto de cada uno de ellos".

La remisión a la LE tiene importancia no solo por fijar la legislación aplicable a estos bienes, sino también, por cuanto en cualquier polígono a expropiar será difícil que no existan algunos bienes de esta índole, y, por otra parte, porque habrán de ser tenidos en cuenta los preceptos y criterios de la LE aún en el caso de que se siga el procedimiento del artículo 122 de la LS, pues no olvidemos que en el mismo artículo 85 donde se hace la remisión, en su apartado 1º, se establece la dualidad de procedimiento, pero en las normas sobre criterios contenidas en los apartados siguientes, se aplica cualquiera que sea el seguido.

A nuestro juicio, el "modus operandi" con relación a estas dos importantes cuestiones no ofrece dificultades. Cuando en un expediente expropiatorio haya que valorar suelo y esta otra clase de bienes o elementos, se efectuará cada una de acuerdo con su legislación, pero en el mismo y único expediente, recogiendo en las mismas resoluciones o acto valorativo, tal como dice el artículo 25.1 del DEU.

Todo lo anterior nos impone la necesidad del estudio de las normas de la LE sobre la valoración de estos bienes y derechos que incrementan el valor del suelo expropiado, siendo previo a estas valoraciones específicas la consideración de los principios generales sobre valoraciones en la Ley de Expropiación (que deliberadamente no tratamos en el cap. anterior), pues dado su carácter han de ser tenidos en cuenta como criterios interpretativos en toda clase de expropiaciones.

#### a') Principios generales

Según el artículo 36.1 las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes y derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dá lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.

El 38.2 hace unas indicaciones sobre la forma de justipreciar los edificios que examinaremos en su momento.

La jurisprudencia ha precisado: Las cosas han de tasarse ni en su ayer ni en su mañana, sino en su hoy (S. 8-5-57); las valoraciones deben referirse al momento inicial del expediente o pieza del justiprecio (S. 10-10-63); el verdadero valor de la finca es el que tuviere en el momento de la ocupación; no debe abonarse aumento alguno de valor por la mejora que produce la urbanización sino el verdadero precio de la finca antes de ejecutarse aquella; el destino de los bienes expropiados carece de operancia en la fijación del justiprecio (S. 18-1-62); el pretender acomodar el coste de una expro-

piación a las posibilidades del beneficiario de ella, va contra todo principio de ética y moral, no constituyendo justiprecio ni valoración de género alguno sino una expoliación que no debe ser admitida, ni aún por motivaciones de orden social (S. 3-3-64); la superficie del objeto a expropiar debe acreditarse por la parte actora — cuando afirma ser de mayor extensión que la fijada por la administración. Las S-s 8-5-61, 2-2-63, y 2-3-64, sientan el principio de que la extensión del terreno no es un factor de desvalorización, salvo — cuando el aumento de extensión coincide con las dificultades de forma irregular para el debido aprovechamiento si se trata de una solafinca, especialmente cuando por estar ubicada en lugar de demanda de solares, desarrollo de edificación y viviendas sean susceptibles de parcelación y venta en porciones. Este principio no es aplicable en las expropiaciones de grandes zonas constituidas por múltiples fincas que una vez expropiadas pierden totalmente su individualidad — pues es evidente que en estos casos nada afecta para su edificación y aprovechamiento la mayor o menor extensión y la forma de la finca expropiada; en cuanto a la reducción de valoraciones es equivocado — el argumento de estimar vinculante y de imposible reducción una valoración que el expropiado ha consentido (S. 7-2-63).

#### b') Plantaciones

Su valoración, por los motivos indicados se rigen por el artículo 45 de la LE y por el artículo de igual número del RE, en los que se indica que cuando en el momento de la ocupación existan cosechas pendientes o se hubiere efectuado labores de barbechera, se indemnizará de las mismas a quien corresponda, e igualmente se indemnizará a los que por cualquier título hubiesen de percibir los frutos o trabajos pendientes. La valoración en estos casos habrá de verificarse pericialmente.

#### c') Edificios, edificaciones o construcciones

En cuanto a su tasación se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 38.2 de la LE: "los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta — de otras fincas análogas en el mismo Municipio y de la capitalización al tipo del interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana. No tendrá validez, a efectos de esta capitalización, todo aumento de líquido imponible por producido por declaraciones de renta realizadas por el propietario con fecha posterior a la de aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea — causa de la expropiación". Consideramos que además de estas normas — de la LE deben ser tenidas en cuenta las disposiciones de la LRT. En esta última además de indicar en el artículo 29.3 que es lo que se — debe de estimar como construcciones en el artículo 30.3 dice: "La valoración de las construcciones se realizará atendiendo a su valor actual, corregido en función de su edad, destino, clase de edificaciones y posibilidades de renta y al valor actual en el mercado" (la Administración, por ello, parece que no podrá expropiar por cantidad — inferior, fundada en otros criterios. Ya la Ley de 18-3-1895, por — otra parte, disponía en el artículo 20, que los edificios se valorarían por el estado de vida que acusaran).



Con estas aclaraciones preliminares pasemos a examinar -- los criterios del artículo 38.2 de la LE.

Se alude en él a la media aritmética deducida del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio (el -- DEU, en el artículo 7.2 modaliza el "análogas" al agregarle "ponderados").

La expresión media aritmética en las valoraciones se -- usan en un doble sentido.

1º) Cuando se trata de obtener el justiprecio solo mediante proporciones aritméticas entre las valoraciones dadas por las partes o sus peritos. La S. 6-4-62 dice que "este sistema no está autorizado por disposiciones legales como ya ha declarado este Tribunal reiteradamente".

2º) Cuando se pretende obtener el justiprecio basándose en la media aritmética de las valoraciones dadas por los Tribunales a los terrenos del mismo sector. Las S-s 18-1, 22-11, 4-12-62, 2-5, 20-6, 21-10, 23-11, y 23-12-63, 3-3, 20-5, 9-6, 5-11, 10 y 20-12-64 han sentado la doctrina siguiente: El precio justo de un terreno expropiado dentro de un determinado polígono no ha de fijarse tomando la media aritmética entre las valoraciones ya acordadas por la Sala en varias S-s. pronunciadas sobre expropiaciones en terrenos del mismo paraje, sino motivando las características y diferencias existentes entre unos y otros, que pueden ser varios y que necesariamente -- influyen en el quantum estimativo; que el sistema no puede acogerse ni aún aplicando coeficientes correctores de superficie, forma, situación y acceso a la finca porque cada uno de los terrenos ofrece -- características distintas; que la valoración debe individualizarse -- atendiendo a la situación, extensión y características de la finca; que lo que la Ley exige para aplicar la media aritmética es el valor en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio el cual sólo puede conocerse cuando las fincas se han vendido y conste su precio, sin que pueda ser sustituido por el valor que un perito asigne a la finca expropiada con arreglo a su criterio; que la improcedencia de la media aritmética es particularmente acusada en polígonos de considerable extensión que comprenden cientos de fincas, pues es lógico -- que cada una tengan sus características propias y a su vez distintas de las otras, tanto por su extensión, configuración de terrenos, proximidad mayor o menor a la capital, etc.

En cambio, cuando se pondera y estudian las peculiaridades y características de las fincas y se homologa su valor con el satisfecho en adquisiciones análogas (la S. 18-2-62, precisa, como es lógico, que se habla de adquisiciones espontáneas y libres no con la cortapisa de la expropiación en la que indudablemente se ve forzado el propietario) superando las notas de ponderación y analogía, el Tribunal Supremo admite la corrección (S. 25-10-58, 13-3, y 9-10-59, -- 9-12-61, 22-9-62, 19-12-63 -- dos sentencias de la misma fecha -- y -- 17-6-64). Es obvio -- como dice la S. 5-3-62 agudamente que si acertado es comparar la finca expropiada con otras próximas más acertado -- resulta comparar la finca consigo mismas habida cuenta el poco tiempo que medió entre su compra y la iniciación del expediente de expro

piación. (Debemos subrayar que aunque la media aritmética en la Ley de Expropiación Forzosa está determinada para valorar edificaciones se aplica como hemos visto también a los terrenos).

Si de la aplicación de estos criterios se llega a un precio sin coincidencias notables con el valor real entra en juego el - estimar los más adecuados que autoriza el artículo 43 (S. 20-5-63) - que pueden substituir a las normas del artículo 38 sin que ello pueda considerarse como infracción legal (S. 5-11-64).

Entre los criterios que la Jurisprudencia considera como adecuados figuran: El valor de la construcción en el momento de iniciarse el expediente; el estado de vida del inmueble; la renta que produce; su situación; superficie; valor de las edificaciones próximas; tiempo transcurrido desde la construcción, etc. siendo inadmis<sup>ible</sup> que la Administración, valore una casa como en ruina, sin más, - cuando es una casa que podía ser vieja pero es utilizable y utilizada para vivienda (S-s 6-3-1907, 3-4-1930, 5-5, y 24-10-1945, 16-4-63 y otras posteriores). La S. 3-3-65 indica que la valoración debe ser independiente del terreno no siendo posible incluir ambos conceptos en una cantidad global, sin discriminación, como precio del inmueble. La doctrina italiana ha estudiado este interesante problema - (336).

#### d') Industrias

Como dicen las S-s de 27-2, 1 y 8-4-65 al no encontrarse en la LE preceptos que regulen específicamente la expropiación de industrias viene aplicándose por ineludible interpretación lógica y sistemática lo dispuesto en el artículo 44 de la expresada que determina lo referente a la expropiación de fincas arrendadas en las cuales la Administración expropiante ha de hacer efectiva la indemnización que corresponda y que resulte de la aplicación cuantitativa de la LAU.

La Jurisprudencia en cuanto a las indemnizaciones por traslado ha dicho: tienen derecho los industriales al abono de daños y perjuicio por el traslado forzoso y al 3% de afección (S. 26-4-57). La de 11-11-63 siguiendo la pauta de las de 16-6-61, 10-3 y 17-2-62, dice que los expropiados no solo se ven privados del edificio, sino de la industria, que es preciso instalar en otro lugar con los consiguientes gastos y perjuicios que han de ser indemnizados, a los cuales hay que agregar los perjuicios por cese temporal (337).

#### e') Derechos Reales

En cuanto a la valoración de los derechos reales constituido sobre los terrenos, han de aplicarse normalmente con criterio diferencial, las normas de la LE por disponerlo así expresamente el artículo 98 de la LS, indicando el mismo que subsidiariamente se han de tener en cuenta las normas del Derecho administrativo o civil que regulen específicamente la constitución, modificación o extinción de alguno de ellos, y, en su defecto, por los establecidos por el impuesto de derechos reales y transmisión de bienes (es ya conocido - el cambio de denominación de este impuesto en la actualidad), invoca

ción, ésta última, innecesaria en nuestra opinión, dado lo dispuesto en el artículo 42 de la LE.

Aparte de otras normas sobre las valoraciones de las ser vidumbres originadas en las ordenaciones que reduzcan el volumen mínimo edificable, el artículo autoriza, cuando existen derechos reales sobre la finca a expropiar, a la opción entre justipreciar cada uno de los derechos que concurren con el dominio para distribuir entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar el importe en poder del Juzgado para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, en la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

Por su parte, la S. 12-1-62, alude al poco juego del precio de la hipoteca, en la valoración, cuando no se justifica ni acredita la distribución que pueda corresponder a cada trozo de terreno sobre la totalidad hipotecaria del crédito garantizado por ella.

#### f') El problema del "valor comercial"

Otro supuesto de aplicación de la LE es el originado por ser invocada para las valoraciones del valor comercial.

La importancia de esta remisión se deriva de que de los cuatro valores establecidos por el artículo 85 de la LS -inicial, espectante, urbanístico y comercial- significa el último, el mayor valor que sobre los anteriores pueden tener los terrenos por sus circunstancias de situación, concentración urbana u otros semejantes - (338). Pues bien, la determinación de este valor "comercial" el artículo 89 de la LS ordena que se efectúe según las normas y criterios de la LE, y, posteriormente el artículo 1.1 de la LEU dice que las mismas se ajustarán estrictamente a los criterios contenidos en el cap. 4º Tit. 2º de la LS, y en el párrafo 2º del mismo artículo, precisa que en las valoraciones por ella regulada no será de aplicación el artículo 43 de la LE (339), y el DEU en su artículo 5º reitera el mandato, agregando, que todo ello será sin perjuicio de cuanto se establece en la LS sobre criterios y normas de valoración en cuanto se remite a la LE.

Ante esta normativa, cuya falta de claridad es evidente, debemos tratar de interpretar las dudas que surgen debido a:

1º.- El distinto tratamiento en la remisión de las valoraciones de los valores superficiarios -plantaciones, edificios, - obras, industrias, etc.- a los cuales se aplica como hemos visto la LE en su integridad, cosa que no ocurre con las valoraciones del valor comercial del suelo pues excluye expresamente la aplicación del artículo 43 por la LEU y el DEU, siendo así que el artículo 89 de la LS en su remisión a la LE no formulaba reserva alguna para determinar los valores comerciales. La reducción en el ámbito del remisión que hacía la LS, da lugar por tanto a que solo se tengan en cuenta, a estos efectos, la aplicación de los valores deducidos de los artículos 38 a 42 de la LE.

Como es lógico, el problema de la no aplicación del artículo 43 de la LE al resto de los valores, es decir al inicial, espectral y urbanístico, no ofrece dudas por lo dispuesto en los artículos 85 y 86 y 88 de la LS (340).

2º.- Si no se aplica el artículo 43, ¿cuáles son los criterios a seguir? ¿dónde están -se pregunta REGUERA SEVILLA- en la LE los criterios a seguir para valorar el aspecto comercial del suelo?

A nuestro juicio, no hay otro camino en el caso de las expropiaciones para vivienda y urbanismo y para llenar el vacío, que acudir a los artículos aplicables de la LE y al contenido del DEU.- REGUERA SEVILLA (341) estima que el referido DEU en su artículo 7.2 habilita una amplia fórmula estimatoria que en el fondo es el artículo 43 de la LE, en la que da una lista de circunstancias a tener en cuenta que enriquece con el "númerus apertus" del "otras semejantes", lo que significa que el sistema no ha madurado lo suficiente para dejar sin efecto la vía cajón de sastre que representa el artículo 43 de la LE y termina reconociendo que preestablecer criterios de valoración para fijar el precio comercial es de una dificultad extraordinaria.

Para MARTIN BLANCO (342), el resultado de conjugar lo dispuesto en el artículo 38 de la LE con el artículo 7 del DEU ha sido favorable pues para los valores que estamos tratando se ha dado un paso más respetuoso para la propiedad privada pues "precios medios ponderados de fincas análogas" significan mejor trato económico de los estrictos de la LE.

3º.- Igualmente, se aplicará la LE incluido el artículo 43 dada la remisión de los artículos 89 de la LS a la fijación de valores comerciales no incluidos en las actuaciones que se lleven a cabo por la LEU dado que las normas prohibitivas han de interpretarse restrictivamente, y desde luego cuando se trate de valoraciones e impliquen otros sistemas de actuación urbanística de los previstos en el artículo 13 de la LS.

#### e) Valores aplicables a la tasación de los terrenos

Hemos aludido anteriormente a las motivaciones de la innovación que ha llevado consigo la implantación de los criterios objetivos de valoración en la LS.

Igualmente, acabamos de examinar los criterios a seguir para llevar a efecto las tasaciones de los bienes o derechos que complementan la valoración del suelo.

Entremos con estos antecedentes, en el análisis pormenorizado de los nuevos valores aplicables sin olvidar el condicionamiento que la calificación que da al suelo a consecuencia de los Planes tiene una transcendencia básica para la aplicación del nuevo cuadro de valores que instaura la Ley. El artículo 85-2 de la LS determina que la valoración de los terrenos se efectuará teniendo en cuenta los diferentes valores inicial, espectral, urbanístico y comercial.

Los primeros comentaristas y redactores de la misma —véase por ejemplo BLAS PEREZ— nos explican como se llegó a ellos por el deseo de abandonar los criterios clásicos que no habían conseguido —reducir la especulación ni asignar debidamente las plusvalías a la comunidad a quien corresponden por no ser producto del esfuerzo del propietario, haciendo una previa discriminación de los múltiples supuestos en que la situación de los terrenos puede encontrarse en relación con el planeamiento, del suelo, ~~rústico~~ hasta los situados en el mismo corazón de la ciudad, siendo el resultado del estudio la obtención de cuatro tipos de valores, cuya determinación y conjunción de todos o de alguno de ellos señala el justo precio de las adquisiciones.

La clasificación cuatripartita no debe ser considerada —como un alarde de análisis empírico, sino como instrumento real de aplicación ajustada y completa que cuenta en su haber con la experiencia de su utilización por países extranjeros.

Por su parte, la S. de 25-2-63, interpretando el artículo y número mencionado, ha indicado que el mismo no quiere expresar que en cada caso deba hacerse aplicación simultánea de todos ellos, —de tal suerte que el justiprecio sea el resultado de la suma de las cuatro valoraciones, sino que, conforme a los artículos 90 y siguientes del mismo texto legal procede aplicar una u otra forma de valorar, acomodándose en cada fase a las características de los terrenos expropiados.

Pasemos a examinar el concepto y significado de cada uno de ellos.

#### a') Valor inicial

Según el núm. 3 del artículo que venimos considerando, —se entiende por tal, respecto de terrenos no urbanizados, el intrínseco de los predios determinado por su aprovechamiento en el momento de la valoración.

El artículo 86 agrega que el valor inicial de un predio a efectos urbanísticos, se determina por el rendimiento que le correspondiere en la explotación rústica efectiva o de la que fuere, —naturalmente, susceptible. El artículo 90. 1 precisa que se tasará con arreglo a este valor los terrenos que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes: "a) Los rústicos que según el artículo 87 no ofrecieren expectativas apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística; y b) los viales y de parques y jardines, según los planes de ordenación salvo lo dispuesto en el artículo 97".

El artículo 6.1 del DEU, en términos claros indica que —la estimación del "valor inicial" se tendrán en cuenta única y exclusivamente, los factores de aprovechamiento efectivo o de que fueran naturalmente susceptibles la finca o fincas rústicas, sin que puedan tenerse en consideración los precios de venta de fundos análogos, ni plusvalías o expectativas urbanísticas de cualquier especie. Y en su

párrafo 2º agrega que en el aprovechamiento rústico se comprende y pueden estimarse: El agrícola, forestal, ganadero, cinegético, paisajístico y cualquier otro semejante, siempre que no tenga relación directa ni indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos.

Por vía interpretativa, la Dirección General de Urbanismo (343), aconseja que para calcular este valor se disponga de un plano parcelario con indicación de los diferentes cultivos, de los existentes en las oficinas del Catastro. Y que, igualmente, que su cálculo deberá hacerse por la cuenta de gastos y productos correspondientes a su explotación rústica pudiendo servir de primera aproximación los valores calculados y publicados por el Ministerio de Hacienda en la Orden de 10 de julio de 1957 sobre "precios medios de fincas rústicas".

A la vista de estas normas e instrucciones se deben destacar, en relación con la regulación de este valor: 1º) El suelo rústico sin expectativa no ofrece problema. El artículo 87 de la LS, fija la inexistencia de expectativas en el plazo de 15 años, si el suelo rústico (344) tiene posibilidad de utilizarse como urbano en ese plazo, se valorará como "expectante" y no como "inicial". Todo ello, claro está, en pura teoría legislativa, porque cuando en la práctica hay que decidir si existen esas expectativas reales, con planes o sin ellos, el legislador no ha podido vencer la dificultad de dar normas concretas y casuísticas para su determinación. Como orientaciones aconsejables parece que se deberán tener en cuenta las previsiones de planeamiento, las realizaciones anteriores, la coyuntura económica, la proximidad a centros de transportes, la solicitud de instalación de industrias, etc. (345).

2º) La productividad de la explotación rústica si es tan calificada económicamente que supera a la que tendría que considerarse como un solar al terreno por reunir todas las características para ello, se le deberá asignar el valor inicial y no el expectante por el juego del artículo 91.3 que indica que "prevalecerá sobre el expectante si es superior" lo que ha corroborado la S. de 29-12-58, entre otras.

3º) La excepción de los casos de reparcelación, prevista en el artículo 97 (346).

Es claro que para que se de este supuesto se exige la existencia de un plan parcial y la posibilidad de pedir la reparcelación. Por ello cuando no exista, por actuarse por polígonos re- cuérdese cuanto hemos dicho sobre la posibilidad incluso de expropiaciones en plan parcial y hasta sin plan general- sobre terrenos no cualificados por los planes, por ignorarse el destino futuro de cada porción de terreno, no cabe, la calificación de viales o zonas verdes (347).

La excepción del artículo 97 al artículo 90. 1 b) hace que unos solares se tasan por valor inicial si en los planes están previstos para viales etc. y en cambio se tasan por valor urbanístico comercial con la consiguiente colisión de valores en el caso de que el terreno sea objeto de reparcelación- debemos explicar, como -

se deduce del texto, que este supuesto no alcanza al caso de que proceda una reparcelación, y ésta por estar parte del polígono ya edificado, no es posible sino mediante indemnizaciones en dinero. En estos casos como dice GONZALEZ BERENGUER (348) el valor de los terrenos que entran en la reparcelación serán fijados por los mismos módulos y para ello se les aplica a todos el valor urbanístico o el comercial.

Fuera de estos casos los terrenos expropiados para vías o parques se pagarán por su valor inicial. Se da lugar con ello—según este autor— a un caso injusto donde el particular sufre las consecuencias —por la Administración no haber socializado el suelo— de lo que se ha dado en llamar lotería urbanística: un mismo terreno, según el fin para expropiar tiene un valor distinto.

4º) Problema distinto, es el de la valoración de los vias y zonas verdes existentes al tiempo del planeamiento legitimador de la expropiación, acertadamente estudiado por ARREGUI —loc.c.— en los distintos supuestos que deben ser tenidos en cuenta.

5º) ¿Cómo se ha de valorar, cómo se ha de entender "explotación efectiva" "o de que fuera naturalmente susceptible" la finca rústica y que determina el valor inicial del terreno según dispone el artículo 86 de la LS y el artículo 6º del DEU?

Entendemos que estas cuestiones de índole práctica, junto con la general problemática de la misma índole que los artículos mencionados suscitan, han de orientarse teniéndose en cuenta por — los urbanistas los conceptos y normas civiles (C.c. artículo 355, — l.104 etc.), de Derecho agrario (Leyes, Decretos y Ordenes sobre fincas mejorables y fincas expropiables por interés social, arrendamientos, etc.), legislación fiscal (Licencia fiscal del impuesto industrial), legislación de caza, turismo, etc. lo que nos lleva una vez más a resaltar la necesidad de intervención de los juristas en las cuestiones urbanísticas.

#### b') Valor expectante

Antecedentes. Uno de los efectos más característicos de los planes es la calificación jurídica de los predios, según se deduce de la LS. Como hemos dicho anteriormente, el artículo 9.1 e) el suelo exterior al plan es rústico, pero el artículo 62 establece un nuevo miembro en la clasificación bipartita —suelo rústico suelo urbano— al hablar del de reserva urbana, que de acuerdo con el artículo 64, constituyen los terrenos comprendidos en un plan general de ordenación para ser urbanizados y no calificables de suelo urbano, — indicado en el párrafo 1º del artículo 63. Si examinamos este último artículo, vemos que considera como urbanos: Los comprendidos en el perímetro del casco de la población tal como éste es definido en el artículo 12.4; los que estén urbanizados; los que aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiera aprobado Plan parcial de ordenación.

A la vista de estas normas es difícil y compleja la contestación a la pregunta ¿cuál es el suelo de reserva urbana?.

El defectuoso planteamiento legal hace que la doctrina -GONZALEZ BERENGUER, MARTIN BLANCO, CARCELLER, CARRO, GARCIA DE ENTERRIA, LOPEZ RODO, DIEZ PICAZO y MARTIN RETORTILLO- o eluda el problema no investigando el concepto, o dándole por supuesto, se limita a enumerar la clasificación establecida, con tan poca fortuna, en los artículos citados.

Los mismo le ocurre a la jurisprudencia (debemos agregar a las S-s. enunciadas en el apartado anterior las de 12-11-60; 21-3-61; 23-1, y 9-6-62; 28-2, 20-6, 3-7, 28-11, y 12-12-63; y 30-10-64).

A la vista de las posiciones legales, doctrinales y jurisprudenciales y sin intentar en ningún momento tener más éxito que los autores citados, creemos entender la cuestión. El legislador se encontraba con una serie de terrenos que por su proximidad, facilidad de comunicaciones, etc. a los núcleos urbanos constituyen la zona de influencia, el interland de los mismos, su zona de reserva; -- por la misma dinámica de crecimiento de la ciudad, estos terrenos llevan implícitos en sí unas expectativas excepcionales de urbanización y por tanto de valor. Ante este estado de cosas el legislador ha que dado indeciso, lo cual no es disculpable, pues parafraseando a GONZALEZ PALOMINO (349), podemos decir que era un inconveniente con el -- que había que contar, como ha de contar la teoría del vuelo con el -- obstáculo del aire, sin el cual no sería ni siquiera concebible porque es obstáculo y medio de sustentación; y quiso resolverlo con la creación del término reserva urbana y para los bienes comprendidos en ella, creó un valor: el expectante -- artículo 85.2 de la LS-. Con -- ello quedó satisfecho.

Pero la definición de reserva urbana no se ajusta a la -- realidad que es mucho más rica en problemática: se comprende solo -- una parte -- artículo 64- "los terrenos comprendidos en un Plan general de ordenación para ser urbanizados y que no estén comprendidos -- en el artículo 63"; pero es que serán de reserva urbana --por seguir la terminología de la Ley- cualesquiera otros terrenos que, aunque -- no estén incluidos en el Plan general para urbanizar, disfruten por sus circunstancias de expectativas urbanísticas, con Plan general y sin él; y, a la inversa, no lo serán aún estando comprendidos en un Plan cuando éste sea de un ámbito extensísimo; serán las circunstancias de hecho --como acertadamente nos dice la jurisprudencia- las -- que califiquen de una u otra forma los bienes; y ello para efectos -- positivos: fijación del valor expectante que no es más que una consecuencia del futuro valor urbanístico, que sufre la imprecisión de su concepto nodriza, lo que hace que con toda razón GARCIA DE ENTERRIA (350) pueda afirmar que no está suficientemente precisado y proponga prescindir de él, como política de lege ferenda, pues tal como está establecido enturbia innecesariamente el juego de la Ley; y en cuanto a los efectos negativos para los propietarios, pues en lo que se refiere a la imposición fiscal, presumimos que los intérpretes de la LRT -- artículos 29 y siguientes, que consideran sujetos a Contribución Urbana los terrenos urbanos y de reserva urbana-, no van a seguir otro criterio.



El aclarar y precisar esta materia, justifica por sí sólo la necesidad y urgencia de la publicación del Reglamento de la LS.

Para PEREZ GONZALEZ y CARRO fué evidente —en la admisión del valor expectante en la LS— la influencia de la Town And Country-Planning Act. inglesa de 1947, con sus antecedentes en el "libro — blanco" de la misma nacionalidad de 1944. Los expertos ingleses trataron el problema de las indemnizaciones a particulares por la disposición o interdicción del llamado "derecho de desarrollo" como facultad del propietario; el mencionado derecho en los solares representa un valor "fluctuante o potencial", pues suponiendo que una ciudad se extienda, los solares circundantes experimentan una expectativa de su desarrollo con la plusvalía consiguiente (351).

Normativa legal.— A cuantas consideraciones acabamos de formular sobre los artículos 9.1 e), 12.4 y 62 a 66 de la LS, y de la problemática que suscitan, agreguemos que en el 85.2 se crea este valor como uno más de los 4 nuevos valores que integran el sistema.

En el nº 4 del mismo artículo, se nos dá su concepto legal al decir: que se entiende por tal el potencial de los terrenos — en razón de las perspectivas de aprovechamiento o utilización urbanística.

El artículo 87 señala los elementos o requisitos previos a su determinación y el artículo 91 alude a las clases de terreno — que se tasarán con arreglo a este valor.

Las relaciones de estos artículos con el 90 —valor inicial— y el 92 —valor urbanístico—, son evidentes por ser el expectante, un valor fronterizo con uno y otro (352).

La LEU, y el DEU, no hacen especificaciones sobre este valor.

Se ve claramente que la Ley intento —con la creación de este valor— establecer de una manera racional y objetiva una forma — de valorar el suelo en función de las posibilidades que ofrece para ser ocupado en un determinado plazo de tiempo y esta es la idea que se recoge en las Instrucciones de la DGU.

Al juzgar estas disposiciones —aunque incidamos en reiteración— debemos hacerlo con benevolencia, pues indudablemente se enfrentan con uno de los problemas más graves del urbanismo moderno — por la precisión con que se estiman las posibilidades de utilización urbana que tienen los terrenos que rodean las ciudades, pues sus — poseedores los consideran con optimista exageración y se crea con — ello un ambiente favorable a la especulación de suelo que es lo que la Ley intenta resolver con este concepto de valor expectante. Pero — ésto no se ha conseguido plenamente, pues podemos afirmar, que mientras se utilicen en la norma legal los conceptos "potencial" "perspectivas de aprovechamiento" "utilización urbanística" (353), y todas estas expresiones se estriben en los no menos complejos de "expectantes" y "expectativas", siendo así que estos términos gramaticalmente suponen derechos de los que se tienen conocimiento con cer-

teza o sin ella, o se tiene con relación a su posibilidad de actuación la idea de que está más o menos cercana o probable, y sólo se dan unas orientaciones generales, sin reglamentar adecuadamente, pese a la buena voluntad de la Administración, los conflictos continuarán y se habrá de decidir por los Tribunales, en cada caso, por las circunstancias reales de los terrenos en el momento de la valoración. Con ello, no decimos que el camino seguido por la Ley en su deseo de objetivar las valoraciones sea malo, sino sencillamente que debe andarse hasta el fin, y prueba de ello, es lo que hoy se intenta con las Instrucciones emanadas de la Dirección General de Urbanismo y que si se aplican debidamente por las Corporaciones, juristas y técnicos (el valor expectante no saldrá —dice REGUERA SEVILLA— ni de la metodología abstracta ni de las ecuaciones complicadas, sino del trabajo conjunto del jurista y del matemático) se posibilitará, de un lado, el que estos conceptos, especialmente el de expectativa (354), y datos —nos referimos en cuanto a estos últimos a los señalados en el artículo 87— sean asequibles y no asépticos o ininteligibles para expropiados y profanos; y, de otro, a que la práctica y debido conocimiento, indudablemente coadyuvará a que su reglamentación ulterior sea más acertada.

Cálculo del valor expectante.— El artículo citado fija — una serie de datos en su deseo de que las expectativas urbanísticas tengan un precio tecnológico. El valor expectante es difícil de catalogar por operar sobre unas expectativas que si en teoría son distintas de las del valor urbanístico, prácticamente son con frecuencia — las mismas, y ésto es lógico, pues como decía el malogrado BALLBE — (355) el valor expectante es el inicial más una plusvalía ¿qué otra cosa es el valor urbanístico? ¿qué diferencia hay entre unas plusvalías y otras?. Las diferencias son de grado, según la inminencia de la posibilidad de edificar, como hemos visto destaca la jurisprudencia; el valor expectante tiende al urbanístico, a coincidir con él, — pero ello no nos puede llevar a sumarnos a aquella parte de la doctrina que pide su supresión, pues si no existiera valor expectante — tendría que inventarse otro análogo para cubrir el vacío que con su ausencia se originaría, pues no se puede dejar de reglamentar la tierra de nadie que supone la existencia de suelo que deja de ser rústico por dirigirse hacia él, el esfuerzo urbanizador, hasta que es incluido en el planeamiento efectivo.

#### c') Valor urbanístico

Importancia.— Aunque de las breves palabras dedicadas al mismo por la Exposición de Motivos de la LS, "el valor urbanístico — se estima en una proporción del coste revisible de la edificación — permitida en cada terreno, según la naturaleza de la zona y el grado de urbanización", que guardan analogía con las a él dedicadas por — PEREZ GONZALEZ "sobre los anteriores valores existe el valor urbanístico que ha de estimarse en relación al valor del volumen de construcción, pues no es lo mismo el valor de un solar en el que sólo — puede levantarse un edificio de un sólo piso que aquel en que puede elevarse un rascacielos..." no parecía deducirse su trascendencia, — los primeros comentaristas de la Ley destacaron inmediatamente su importancia, sin posible homologación con los tres restantes, pues el inicial carece de importancia a los efectos de la Ley, ya que sólo —

es aplicable a los terrenos rústicos; el único sentido del valor expectante es extender el ámbito de aplicación del valor urbanístico; y el valor comercial tiene muy escasa importancia y aplicación en la Ley ya que es el valor de mercado. Así pues, el valor clave de la LS, es el valor urbanístico. Este es el valor usual, el normal y el que se estima como justo en todos los terrenos situados en los ensanches y extensión de poblaciones. La Ley está concebida para que el cien por cien de las valoraciones y expropiaciones en aplicación de la misma se realicen, se obtengan, por el valor urbanístico.

Si fijamos la atención en los artículos 91, 92 y 93.2, - éste último en relación con el 145.2, nos damos cuenta de que todos los terrenos con perspectivas de edificación -ya sean próximas o remotas- se tasan por el valor urbanístico (la S. 9-2-65 indica que - igualmente se tasan los urbanizados con arreglo a un Plan parcial - aunque posteriormente haya sido derogado). Y esos y no otros, son los únicos que interesan a la LS. En el mismo sentido Jenaro CRISTOS (356) nos dirá: de los cuatro valores que reconoce la LS, sólo el valor inicial hace referencia a los frutos del terreno. De los otros tres valores, el fundamental es el valor urbanístico, determinado en función del edificio posible, ya que el valor expectante es una consecuencia del futuro valor urbanístico, y el valor comercial nace de una consideración que podría fijarse muy bien al determinar el que corresponde al edificio previsible.

Concepto. Marco normativo.- La importancia y verdadero interés de este valor son equivalentes a las dificultades prácticas que surgen cuando se quiere dar un concepto de él.

El artículo 85.5 dice que: "Se entenderá por valor urbanístico el que tuvieren los terrenos en relación con las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento" y el 88.1 "el valor urbanístico se determinará por un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida en cada terreno".

Sobre cual sea ese coeficiente, como es sabido, la Ley no quiso o no supo resolver la incógnita que ello representaba y remitió el problema, en la Disposición final tercera, autorizando al Gobierno a publicar, como Anexo, y formando parte integrante de ella, los coeficientes a que hace referencia el cap. 4º, tit. 2º. En uso de tal autorización se publicó, por Decreto de 21 de agosto de 1956, el Anexo de Coeficientes y Normas para su determinación. Coeficientes que según los artículos 2º y 3º serán aplicables (357) por las Autoridades y Organismos, a quienes corresponda en cada caso y en cumplimiento de lo dispuesto en las LS, y LE y podrán ser revisados por el Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, en atención a las modificaciones que recomiende la experiencia. Esto último, parece ser es lo que se pretende en la actualidad por la Dirección General de Urbanismo, la cual está llevando a efecto los trabajos preparatorios conducentes a tal finalidad.

El mencionado Anexo, quizá por su complicada técnica, extremada minuciosidad -en su deseo de aclarar la cuestión reduciendo a ciertas cifras o coeficientes la extensa gama de circunstancias -

que se ofrecen en cualquier valoración de terrenos, estableciendo — unos baremos que adolecen de densidad y que intentan con su aplicación producir el automatismo de aquellas—, incide en oscuridad y dificultad de aplicación e interpretación en la práctica, por los distintos conceptos, circunstancias, grado y categorías que establece — para valorar en cada caso, el terreno afectado (358), como evidencia la jurisprudencia (359).

Para nosotros, el coeficiente, es sencillamente el baremo encargado de fijar el valor del suelo una vez conseguido el valor del terreno. Su campo de acción va orientado más que a la naturaleza — del terreno al destino que tenga en el plan de ordenación. Por ello,— para establecerle, parece necesario que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

El coeficiente ha de constar de dos sumandos: Uno el valor intrínseco del terreno considerado como soporte de la edificación; y otro, el resultado de considerar el coste de urbanización.

El coeficiente que corresponde al valor intrínseco del terreno ha de estar determinado a su vez en función de la edificación permitida y de sus características propias (360).

A la vista de cuanto hemos dicho podemos concluir afirmando sobre el concepto del valor urbanístico: Es el valor que la LS asigna a los terrenos en relación con sus posibilidades de edificación resultante del planeamiento. Que estas posibilidades de edificación —unidas a las condiciones del terreno, estado de urbanización,— tipo de ciudad, etc.— son las que actúan de coeficientes en el sentido gramatical del término "que juntamente con otra cosa o causa produce un efecto" que permiten valorar con cierto automatismo el terreno.

Que por ello, el valor urbanístico se traduce en unos — tantos por cientos de incremento —coeficientes— sobre el valor del suelo según actúen las causas dichas y variará con los cambios que — experimenten las mismas.

Que estas variaciones son las que ha pretendido recoger y señalar el legislador — aún sabiendo las dificultades graves de generalizar en esta materia— en el Decreto aludido en el que se dan — las Normas para su determinación.

#### Terrenos a que se aplica

El artículo 92.1 excluye los terrenos que se tasan por — valor comercial, e incluye los que no reuniendo esa condición se encuentren en alguno de los casos siguientes, que enumera:

"a) Terrenos urbanos, sin urbanizar, con posibilidades de utilización determinadas en el planeamiento parcial.

b) Terrenos sin urbanizar, pero edificados, respecto de los cuales, sino se ajustaron a la ordenación, se considerará como — volumen máximo edificable el de lo ya construido.

c) Terrenos urbanos, urbanizados por el Municipio o con aprobación municipal.

d) Parcelas procedentes de parcelaciones verificadas sin aprobación municipal que fueren incorporadas a la ordenación.

e) Parcelas procedentes de Planes o parcelaciones con — aprobación municipal que, por modificaciones posteriores, quedaren — fuera de ordenación, durante un plazo de 10 años desde la fecha en — que resultaren así calificadas.

f) Terrenos sin urbanizar que durante 5 años, con anterioridad a la vigencia de esta ley, hubieran sido objeto de imposición por cualquier arbitrio sobre solares" (361).

d') Valor comercial

Ya vimos su significado y marco normativo en el cual han de efectuarse las tasaciones correspondientes al mismo al estudiar — los artículos 85, 86 y 89 de la LS y los correspondientes de la LEU — y DEU, por lo que nos queda el decir que la remisión que a la LE hace la LS supone que, de los cuatro valores que venimos estudiando, — este es el último y el único que la LS no crea. Es el valor de mercado o de especulación y en las disposiciones citadas late, quizá por ello el sentido de residenciarle, de limitar su ámbito, la extensión de los terrenos a que se aplica. Este mismo sentido se extiende a la legislación de solares que aplica solo valores urbanísticos a los — que sufren demora en su edificación. Todo lo cual lo encontramos lógico, pues lo que se pretende es que el valor de la urbanización y — consiguiente edificación —a veces desgraciadamente dentro de una — — anarquía urbanística— más o menos próxima suscita influyendo en sentido positivo en los terrenos inmediatos, queden sustraídas en lo posible, las plusvalías, a aquellos que nada han hecho por merecerlas.

Este espíritu restrictivo es el que alienta en los preceptos que pasamos a examinar relativos a:

Terrenos a que se aplica.— Sin olvidar que una vez determinados, en cuanto a su valoración, decaen las normas de la LS porque dejan paso en este punto a las de la LE, artículo 89 (362), el artículo 93 de la primera de ellas dice: "se tasarán con arreglo al valor comercial los terrenos que se encontraren en alguna de las situaciones siguientes:

a) Solares comprendidos en el casco de la población;

b) Solares exteriores al casco y situados en polígonos — donde el desarrollo de la edificación suscite valores comerciales.

En ningún caso se tasarán, sin embargo, por el valor comercial, los terrenos que se expropiaren conforme a la Sección primera del Capítulo primero del Título IV, por no edificarlos oportunamente sus propietarios".

En relación a su contenido destacamos la importancia — que para el mismo tiene el concepto de solar (363), que igualmente — destaca la jurisprudencia (364).

Conocidas son las dos vertientes legislativas, que a — efectos de las valoraciones urbanísticas, tienen peculiar interés so bre el concepto de solar. Nos referimos a las normas de la LRL y a — las de la LS (el nuevo Reglamento de Solares se remite a lo que so bre el particular disponga esta última). Ambas legislaciones acerta — damente, según nuestro criterio, más que definir el concepto de solar califican de tal a los terrenos que reúnen determinados requisitos — por encontrarse en las situaciones que señala.

La LRL distingue dos clases de solares, los edificables y los sin edificar en sus artículos 590 y 499 (365).

La LS, y a sus efectos, si pone en el artículo 63.3 que — "Tendrán la calificación de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mí nimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no las con — cretare, se precisará que la vía a que la parcela de frente tenga — pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servi — cios de suministro de agua, desagües y alumbrado público". Los re — quisitos que según la dicción legal son precisos para que los terre — nos merezcan la calificación de solar vemos que son: a) Ser suelo — urbano; los terrenos que le constituyen son los que se describen en el artículo 63.1.— b) Aptitud para edificar, que será la derivada y concretada por el emplazamiento y previsiones contenidas en el pla — neamiento, y c) Urbanización. El artículo distingue según que se — contengan normas mínimas sobre ella, en cada caso por el Plan, y en este supuesto la urbanización tendrá por lo menos que alcanzarla, y, si el Plan no la concretare se exigen determinadas precisiones en — relación con la parcela a la vía de frente.

El requisito de la urbanización ha sido destacado con — más intensidad últimamente por lo dispuesto en el artículo 7º del — DEU al decir que los terrenos a que alude el artículo 93 se tienen — que hallar completamente urbanizados, con todos los servicios enu — merados en el artículo 63.3 y que además no estén en el caso señalado en el artículo 79.4 (lotes resultantes de parcelaciones o repa — raciones efectuadas con infracción de los artículos 78 y 79), todos — de la LS.

Si los terrenos cumplen estos requisitos, es decir, si — son solares, no por ello y sin más se les aplica el valor comercial, pues según el artículo 93.a) que venimos comentando tienen que estar estos solares comprendidos en el casco de la población; casco, que — según el artículo 12 comprende "los sectores urbanizados a medida — que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edi — ficable de cada polígono". Es decir, que la ley no lo define pero — establece los terrenos que comprende, y por lo que a su determina — ción concreta interesa, como dice la S. 4-6-64, no se derivará de — una declaración apriorística de la Administración para la realiza — ción de un fin, una función o un servicio determinado, sino de dos — realidades que son: Una la existencia de urbanización y otra, la — construcción de las dos terceras partes de la superficie edificable,

lo que excluye cualquiera otra definición que haya podido ser dada por otras disposiciones legales como son el Reglamento de 3 de mayo de 1928, el de 14 de julio de 1924, la LRL, el Reglamento de Transportes por Carretera etc., pues cualquier discrepancia fundamental en cuanto a las valoraciones del terreno expropiado y concretamente de las valoraciones comerciales ha de basarse única y exclusivamente en la LS, en el supuesto de pretenderse la tasación por valor comercial, a los solares exteriores al casco, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 93 b).

En este último artículo y apartado —que venimos comentando— se admite que los solares puedan ser exteriores al casco con tal de que estén situados en polígonos donde la edificación suscite valores comerciales. En relación a esta última expresión la sentencia últimamente citada —ratificada por la de el 25-5-64— precisa —que para tasar por su valor comercial a los solares exteriores al casco es preciso que estén situados en polígonos donde el desarrollo de la edificación suscite valores comerciales, para lo cual no basta como justificación la existencia de construcciones sobre los terrenos cuya valoración se controvierte, sino que es preciso acreditarlo en cuanto a toda la zona o sector, para poder deducir, del incremento de la actividad constructiva, la posible alza de valores, consecuencia del aumento de solicitudes de terrenos para su edificación, y por lo tanto, su superior valor transaccional o comercial.

#### Delimitación con el valor urbanístico.

Consecuentes con nuestra posición al deslindar los campos de valores anteriores y admitiendo previamente las censuras —que se nos puedan formular por lo reiterativo de nuestro juicio, diremos una vez más, que ellas no pueden obedecer y obtenerse nada más que con criterio realista al delimitar las fronteras entre los mismos; se tratará siempre de que los conceptos no puedan ser superiores jurídicamente a los intereses legítimos contemplados en cada caso; que aquellos deben ser estudiados, recreados o reestructurados para conseguir la recepción de la realidad jurídica por el Derecho.

Afortunada y elocuentemente es lo que viene haciendo —la jurisprudencia, y sus resoluciones, con los criterios que las inspiran, contienen el camino a seguir para conseguir los fines indicados al dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específicas que de no tenerse en cuenta provocarían una tasación por completo y razonable. Examinaremos brevemente las S-s. más significativas sobre el tema que nos ocupa, teniendo presente que es la calificación como solar —en cualquiera de las hipótesis del artículo 93— la que determina la aplicación de valores comerciales.

En cuanto al concepto de solar.— Ya citamos, en su momento, las S-s. de 2-3-48 y 31-1-50 que nos dan su concepto jurisprudencial "superficies exactas para construir sobre ellas, enclavadas en zonas o en vías de urbanización".

**Carácter fáctico del concepto.**— La S. de 13-10-64 nos dice: "Los actos administrativos que obedecen a situaciones fácticas poseen lógicamente la capacidad de remoción de cuanto la naturaleza humana y a su variación sustancial afecta, ya que de lo contrario — constituiría el anquilosamiento inmovilizador de la vida administrativa misma... la definición del concepto de solar... ha de situarse en el ámbito urbano y casuístico lógico con perfecta identificación cronológica, y tales, sin duda, la de estimar cuando es inadecuado lo que pudo antes no serlo...".

**Extensión superficial del concepto.**— En este extremo la jurisprudencia no admitía las limitaciones que por alguna parte de la doctrina se pretendía establecer. Así las S-s. de 24-4, 10 y — 23-11-1964 nos dicen, respectivamente: que a la vista del artículo 63.3 se entiende por solares toda la superficie del suelo urbano — cuando la vía a que la parcela dé frente tengan los servicios que — se indican en el mismo, sin que exista precepto alguno que autorice a fijar esa profundidad con respecto al límite de la calle (reitera este criterio la S. de 29-10 del mismo año); formando un solo solar sobre el que se asienta el edificio expropiado, no cabe hacer una — distinción entre la parte próxima a la fachada de la plaza... y la plaza de... debiendo asignarse en justicia el precio unitario de... ptas. m/2, tanto a los 240 m. primeros como a los tros 117 segundos; la limitación de 20 m. de fondo establecida en la orden impugnada no corresponde a precepto legal alguno como la misma Administración viene implícitamente a reconocer...

Posteriormente la S. de 26-12 del mismo año, parece mantener un criterio distinto: "que en términos generales es inherente a las fincas de gran extensión el que solo en parte hagan frente a vías o calles que tengan los servicios que especifica el tan repetido artículo 63, lo que obliga a una división ideal de la propia finca a fin de concretar en qué parte merece la calificación de solar y en cuáles no, distinción que, en u otra se ha de hacer en cada — caso según las particularidades del mismo".

#### Requisitos para valorar el terreno como solar.

Han de reunir todos y cada uno de los requisitos del artículo 93, pues en otro caso no pueden reputarse solares las parcelas, a pesar de estar edificadas parcialmente y tener varios de los servicios exigibles, por falta de algunos otros, cuando carecen por lo tanto de la totalidad de los que la Ley preceptúa como obligatorios para que merezcan tal concepto, no tasándose por el valor comercial, a pesar de su condición real y fiscal de solares. Este es el criterio de las S-s de 14-12-63, 18-3, 16-5, 10-10-64 y 9-2, 13- y 31-5-1965. En cambio, si existe Plan de ordenación, han de considerarse como solares a tenor del artículo 63 las superficies urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en él, siendo — irrelevante que se den o no los supuestos que dicho artículo contiene como supletorio de la ausencia de tales normas (S. 18-2-65).

La Administración no puede calificar de otra forma los terrenos cuando concurren los requisitos citados y habrá de calificarlos como solares (S. 4-2-65).



A la inversa, no puede concederles la categoría de solar sino disfrutaban de los mismos, indicando la S. de 10-10-63 que: inexactitudes benévolas de la Administración puedan generar un derecho subjetivo a favor del particular con calificaciones inadecuadas de fincas como solares.

Calificación automática de solar.— Este ocurre a efectos de valores expropiatorios cuando el expediente se sigue por la Corporación municipal que viene cobrando el arbitrio de riqueza urbana sobre la finca. La S. de 25-5-64 (siguiendo el criterio constante del Tribunal Supremo, como señalaba la S. de 10-3-62) dice: "que dada es ta situación cualquiera que sean los signos externos que con arreglo a la Ley del Suelo habían de tener en cuenta para calificar el terreno expropiado es innecesario acudir a ellos teniendo en cuenta que las partes vienen estimándolos como tal".

Idea que debe presidir la valoración de terrenos no urbanizados en solares.— La S. de 11-3-65 estima que en trance de tasar terrenos no urbanizados, ante la disyuntiva de valorar a precio alto con beneficio para el propietario o a precio económico, no mayor que el correspondiente a la utilización actual y sin considerar explotativos factores, la elección es clara; es preferible que el primero m obtenga beneficios y que el que hubiera de derivarse de la transformación del terreno en solar, se atribuya, como estímulo, al urbanizador.

#### f) Plazos de vigencia y actualización de las valoraciones

##### 1) En la LS.

El artículo 99.1 establece que las valoraciones tendrán vigencia durante 10 años, plazo que se ha de contar —esta es al me—nos nuestra creencia— a partir no de la fecha de la declaración de la necesidad de ocupación, sino de la ocupación efectiva, y al día de la notificación de ésta al particular, hay que remitir los efectos de la valoración del bien expropiado y la indemnización expropiatoria a satisfacer, y servirá el precio inicial fijado en este momento, lo que obviará la necesidad de nuevas valoraciones que serían precisas si se tuviera en cuenta el momento de la iniciación del expediente expropiatorio. Es, si se quiere una singularidad de las expropiaciones urbanísticas que va insita en su naturaleza, aunque inexplicablemente carente de la regulación legal precisa, pero que se hace necesaria en la práctica como reconoce la jurisprudencia, pues si en ellas se admite como en las expropiaciones normales, el juego — inexorable del artículo 28 del RE y su equivalente el artículo 52 de la LS —los que constituyen un fuerte argumento en contra de nuestro criterio, cuestión que ya quedó estudiada— y si se remiten las valoraciones al momento en que haya adquirido fuerza el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación o la aprobación del polígono se — imposibilitaría en gran parte la acción de la Administración.

El artículo que comentamos prevé en su número 2 los supuestos de revisión: "Cuando circunstancias reales y ajenas a espeou

lación originaren notorias variaciones en el mercado de terrenos con la situación económica general, se revisarán los justiprecios, de oficio o a petición de cualquier propietario afectado".

Los comentarios que sugiere la dicción legal tienen que estar presididos por una preocupación que no nos abandona: Parece — que pese sobre las cuestiones urbanísticas y especialmente sobre las expropiaciones de esta índole y las normas que la regulan, la maldición de la imprecisión jurídica, de la generalidad y abstracción de los conceptos. En efecto ¿cuándo se pueden estimar las circunstancias reales ajenas a la especulación? ¿Cuál es el máximo y el mínimo aplicable para estimar que han originado notorias variaciones en el mercado de terrenos o en la situación económica general?

El legislador pretende contestar a estas graves interrogantes en el número 3º del artículo: "Servirá de base para la revisión, sin perjuicio de otros factores, el índice ponderado de precios al por mayor publicado por el Instituto Nacional de Estadística".

Se ve que en la mente del legislador late el deseo de que con las revisiones se reparen las posibles injusticias, pero estos — deseos quedan sin concretar porque si los hubiera querido hacer efectivos pudo utilizar varias fórmulas a su alcance, como: 1º.— Acudir a la solución del artículo 58 de la LE suprimiendo todo carácter facultativo e imponiendo la nueva valoración al transcurrir dos años — sin haberse satisfecho o consignado el justiprecio; 2º.— Atemperar automáticamente y anualmente — como se hace en la legislación de viviendas subvencionadas para fijar su renta— las valoraciones al índice de precios, que aquí solo sirve para que en unión de otros factores que — no se especifican, se puedan revisar de oficio, y ello con carácter discrecional, pues aunque los términos legales son imperativos "se revisarán" acto seguido se dice que esa revisión se puede promover — por el propietario afectado; benévolamente podemos pensar que el legislador sólo pretende con ello que el particular recuerde a la Administración lo que se la ordena cumplir (366).

La ventaja del automatismo, en este caso, para el particular sería evidente, pues supondría una cláusula de estabilización — análoga a la establecida por las leyes agrarias o financieras con — sus respectivas referencias al "valor trigo" "valor oro", etc., en — cada momento, cláusulas que, por otra parte, son admitidas también y pueden figurar en los préstamos hipotecarios.

Al no seguir ningún camino de los señalados, el legislador, mantiene un margen discrecional para la Administración, y si — ésto no es lo que se pretendía, la necesidad de reglamentar y complementar la Ley, es evidente.

## 2) En la LEU y en el DEU.

La Ley prevé en el artículo 2.3. la actualización, a la cual adorna con los mismos requisitos que la formación de los Índices, y la misma se deberá ajustar a los programas que apruebe una Comisión interministerial cuya composición se indica en el mismo apar-

tado. En el apartado siguiente del mismo artículo se marcan las formalidades a seguir: cumplimiento de las señaladas en el artículo 32.1 de la LS, información pública durante un mes si el Proyecto lo ha redactado el Ayuntamiento, y de un mes más -para informe de la Cooperación- en caso contrario; informe de la Comisión Provincial de Urbanismo y remisión por ella al Ministerio de la Vivienda que lo elevará a la aprobación del Gobierno.

Estos preceptos encuentran su desarrollo reglamentario - en los artículos 10.3, 12.3, 14 y 28 del DEU.

Debemos añadir que la Ley 86/1965, de 17 de julio, ha reducido en su artículo 2º los plazos de información pública, marcados lo mismo en la LS que en las disposiciones anteriormente citadas, para las "expropiaciones de terrenos" por lo cual debemos entender comprendidas en esta expresión las "actualizaciones", para los casos - que se relacionen con los polígonos -tanto residenciales como industriales- del Plan de Desarrollo y de Descongestión de Madrid.

#### B) Procedimientos de tasación en las expropiaciones urbanísticas

La valoración de bienes cuando se trata de varias fincas puede llevarse a efecto por la vía individual -es decir siguiendo los procedimientos de la LE- o puede la Administración, discrecionalmente, hacerlo por los señalados en la LS y posteriores que han introducido nuevos caminos de valoración. La fundamentación de éstos, ya vimos que responde a la evolución histórico-jurídico-administrativa en la fijación del justiprecio, que alcanza su plenitud e importancia en esta clase de valoraciones por ser en la actualidad las - que representan mayores inversiones estatales en la adquisición de suelo. Examinémoslo comenzando por el de

##### a) Tasación conjunta.

Anteriormente al tratar de la expropiación como sistema - en la LS hicimos las consideraciones oportunas sobre su viabilidad - y, anunciábamos, que dejábamos para este momento, el estudio de la singularidad más importante de este procedimiento de tasación conjunta, la cual es sin duda alguna la sustitución del Jurado Provincial de Expropiación por el acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo - en la función de fijar el justiprecio; el acuerdo aprobatorio de tasación hecho por ella, análogamente al acuerdo del Jurado, agota la vía administrativa y solo es susceptible de recurso contencioso-administrativo.

Esta medida ha dado pie a una enconada discusión doctrinal que iniciada en el momento de la aparición de la LS continúa aún efervescente, siendo el tema principal de la misma la posible merma de garantías para los particulares que ha podido implicar la sustitución y, por tanto, la bondad y acierto de tal medida.

Las posiciones se mantienen irreductibles pese a que en la vida práctica por los legisladores y Tribunales -últimamente S-s. 10-2-64 y 11-3-65- no tengan en cuenta las opiniones enfrentadas y - se inclinen decididamente por la aceptación del nuevo sistema.

Con esfuerzo interpretativo siempre meritorio -por su parte- sintetizaremos las opiniones adversas en las posiciones de GONZALEZ NAVARRO (367) y GONZALEZ PEREZ (368), y las de ROMAY (4369) y MARTIN BLANCO (370) en defensa de la innovación introducida.

El primero de ellos -después de estudiar la normativa legal- llega en la conclusión de su trabajo a la afirmación de que - - "... hay base para sostener que la Comisión Central de Urbanismo no sustituye sino que se añade, a la del Jurado Provincial, y en este sentido debió ser corregida la práctica administrativa que se ha originado en torno al artículo 122 de la Ley del Suelo, práctica que - desgraciadamente ha sido incorporada al Decreto de 21-febrero-1963". A su juicio, el DEU, cuando en su artículo 24.3 dice que "únicamente deberán cumplirse los trámites expresamente exigidos en el citado artículo 122 (agreguemos por nuestra parte que ello implica como es sabido la exclusión de la intervención del Jurado) acepta una interpretación literal del artículo de la Ley lo que supone haber retrocedido en el camino de las garantías del administrado, y desde luego, se ha producido una desviación de nuestra legislación expropiatoria que no tiene justificación".

Nuestro comentario a tal posición es sencillito de formular: el propio autor se limita a exponer su punto de vista aún a conciencia de que los textos legales y la jurisprudencia (371) le son - adversos, punto de vista que de haber sido tomado en consideración - habría supuesto lisa y llanamente el final de toda discusión sobre el particular, puesto que si se yuxtapone la actuación del Jurado y la de la Comisión Central, hubiese carecido de fundamento la implantación del propio sistema, pues como hemos dicho es su única novedad - importante.

GONZALEZ PEREZ -después de compendiar las posiciones doctrinales favorables y opuesta a la innovación- refleja su pensamiento en las siguientes afirmaciones: "la generalidad de la doctrina ha reaccionado en contra de este procedimiento expropiatorio especial - al primar a los expropiados de las garantías más elementales, como - han sido siempre la intervención de un elemento -perito tercero o Jurado- revestido de una fuerte independencia respecto de la Administración activa expropiante". Y después de unas frases laudatorias para el Jurado y la misión que cumplía agrega: "Existía siempre, pues, un punto de referencia en la labor de revisión jurisdiccional, que - era un elemento dotado de una imparcialidad o independencia respecto de los órganos de la Administración activa. Lo que suponía, en definitiva, facilitar enormemente la labor de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en esa labor siempre técnica de tasar un - - bien se contaba con un punto de apoyo valiosísimo de qué partir.

Pero en el procedimiento de tasación conjunta no existe ninguna de esas garantías. Ni perito tercero ni Jurado. La Administración activa lo hace todo: proyecta, informa y resuelve. Por tanto, cuando se llega a la vía jurisdiccional los Tribunales no tienen otro punto de referencia que las tasaciones siempre parciales de las partes respectivas: expropiado y expropiante beneficiario. De aquí - que haya de suplir la labor de aquellos elementos imparciales que - eran el perito tercero y el Jurado. La Sala de la Jurisdicción con-

tencioso administrativa, al faltar estas piezas básicas, tienen que hacer de perito tercero o de Jurado y partiendo de aquellas posturas extremas llegar al valor real de la cosa".

Con relación a la posición de GONZALEZ PEREZ debemos señalar: 1º) Ante todo su acertado proceder al citar las opiniones de los Magistrados GOMEZ DE ENTERRIA y MERINO VELASCO —el primero en su "La determinación...", loc. c., pág. 78 y el segundo como ponente de la S. 11-3-65— los cuales afirman que la disminución de las garantías es más aparente que real, subrayando, que el procedimiento se presta más a la objetividad al contemplar una pluralidad de parcelas con características semejantes; que se trata de unas expropiaciones de singulares características que afectan a la totalidad de los terrenos —de un polígono para cumplir una finalidad de ordenación urbanística— y de lo que es cometido más difícil: el régimen jurídico del suelo.

2º) Que al acierto anterior de citar las opiniones contrarias se une la consecuencia consigo mismo, pues al tratar de la tasación conjunta no la admite como procedimiento objetivo de valoración para las expropiaciones urbanísticas por haber negado la subsistencia de éstas.

3º) Inteligentemente, no alude a la evolución de los procedimientos de tasación —como es lógico, le es sobradamente conocida— ni a la necesidad de la gran especialización técnica (el mismo —dice "pues esa labor siempre técnica de valorar un bien" idea pues, —apuntada y luego no tenida en cuenta) en las expropiaciones masivas, y a la admisión, hoy, por las legislaciones más importantes y progresivas de estos procedimientos y técnicas para conseguir los fines urbanísticos.

4º) Silencia la intervención de los Ayuntamientos y sus informes preceptivos los cuales constituyen una importante garantía para los expropiados. El municipio en estos casos es un auténtico representante de los intereses de los vecinos; no es ni expropiante ni expropiado, por lo cual ni la Administración escucha sólo al expropiante ni los Tribunales tienen sólo a la vista la información de las partes en contienda, pues tienen elementos en el expediente para suplir los que le proporcionaba el Jurado.

5º) Por ello, sólo en términos muy generales, podía admitirse su afirmación de que la Administración por sí sola, proyecta, informa y resuelve, afirmación que hoy parece insostenible después de las garantías de procedimiento establecidas en el artículo 24 del DEU.

6º) Que reconocemos que el procedimiento es perfectible, ello es evidente. Nos referimos concretamente a la necesidad de reorganizar la composición y funcionamiento de la Comisión Central de Urbanismo que creada por los artículos 198 y 199 de la LS, ha de hacerse al amparo de la disposición transitoria primera b) de la LEU, —que autoriza su revisión para adaptarla a la LS, a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (y aunque no lo diga el —texto legal parece lógico que a la LPA), en estudio avanzado en estos momentos. Si se logra una representación adecuada en la misma de los

interesados afectados, bien sea a través de la Organización Sindical, o por la designación de un representante de los expropiados de cada polígono, creemos que se daría un gran paso, que no dejaría de acusar la doctrina, que sigue señalando que el cambio de sistema ha dejado a los expropiados carente de representación al ser valorados sus bienes. No digamos que ésto no ocurrirá así, puesto que la representación sindical ha sido tenida en cuenta en la composición de la Comisión Interministerial creada por la LEU, y constituida en la forma que determina el artículo 9. del DEU.

ROMAY, defiende la reforma: La sustitución del Jurado — por la Comisión Central de Urbanismo priva, ciertamente, a los expropiados de una participación activa de órganos representativos de sus intereses, al tiempo de señalar los correspondientes justiprecios. — Por el contrario la exposición al público de los criterios generales de valoración, juntamente con su aplicación concreta a cada uno de los bienes, comporta en este procedimiento de tasación conjunta una verdadera garantía de aplicación equitativa de las normas legales o paz de excluir cualquier favoritismo más o menos encubierto. Una importante garantía para los expropiados constituye, asimismo, el trámite de audiencia municipal. El municipio, en este caso, es un auténtico representante de los intereses de los vecinos y órgano especialmente cualificado por conocer las circunstancias locales, puede aportar al expediente una perspectiva de objetividad del máximo interés.

Por su parte, MARTIN BLANCO, en la misma línea, dice que la verdadera garantía del particular expropiado no radica en la intervención del Jurado Provincial, sino en una ordenación metódica y en la integración documental e informativa del expediente expropiatorio que permite una decisión objetiva y razonada por la Comisión Central de Urbanismo y una revisión jurisdiccional, en su caso, sobre bases ciertas constatadas claramente en el expediente expropiatorio. La formación, tramitación y, especialmente, la integración en éste de todos aquellos elementos de juicio, datos y circunstancias — que por sí solos, señalen el valor del bien expropiado es la base — de la auténtica garantía, teniendo reflejo en aquél las particularidades del valor de los bienes impuestos por las especialidades circunstanciadas de tiempo y lugar, a través de los informes o dictámenes de los organismos y servicios competentes; sin necesidad de dar entrada en la decisión del justiprecio a un órgano como el Jurado Provincial carente de la especialización necesaria, pensado para supuestos y mecánica de expropiación distintos de los propios de la actual expropiación por razones urbanísticas, y naturalmente, desconocedor de los criterios y directrices de validez general de la política de suelo nacional en su ordenación de conjunto.

Hechas estas puntualizaciones doctrinales, sólo nos queda subrayar que el procedimiento de tasación conjunta viene siendo aplicado intensamente por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda, por lo cual parece oportuno el señalar la tramitación seguida por dicho organismo conducente a la fijación de justiprecio, por este procedimiento, en un polígono cualquiera (372).

b) Indices Municipales de Valoración

En el proceso de aggiornamento de la institución expropia toria, para adecuarla a las necesidades urbanísticas, destaca por su importancia los procedimientos de fijación del justiprecio por Indi ces Municipales o por el sistema de precios máximos y mínimos, los - cuales han sido implantados y después utilizados ampliamente por la - creencia legislativa de que ambos medios figuran entre los más idó - neos para la normalización y determinación objetiva del valor de los terrenos a fines urbanísticos.

Los dos guardan entre sí una gran relación. En su utili - zación gozan de preferencia legal los Indices, pero cuando no es fac - tible su empleo, se deja la Administración la vía libre para seguir - el segundo. Examinémoslo por el orden indicado.

Los Indices fueron implantados por el artículo 101 de la LS, que dispone: "1. Los Ayuntamientos de capitales de provincia, de municipios de más de 50.000 habitantes y los designados por las Comi siones Provinciales de Urbanismo, formarán el Indice Municipal de Val - loración del Suelo, establecido en el presente capítulo.

2. Los Indices Municipales de Valoración del Suelo se so - meterán previa información pública por un mes, a la aprobación de la Comisión Provincial respectiva, que se entenderá otorgada si no ofre - ciese reparos en otro plazo igual".

En el articulado de la Ley figura el artículo como el úl - timo de los del capítulo 4º "Valoraciones", integrado en el título - II "Régimen Urbanístico del Suelo".

Aunque la dicción legal no es muy clara "formarán el Indi - ce Municipal establecido en este Capítulo" -cuando en realidad en - el Capítulo no se habla anteriormente de este Índice-, a nuestro jui - cio, lo que se quiere decir -de ahí la colocación del artículo- es, - que habiéndose implantado anteriormente en el Capítulo unos nuevos va - lores, que sean éstos, y no otros, los que se recojan en los Indices que han de formar los Ayuntamientos, Indices que una vez confecciona - dos cierran el ciclo valorativo, pues fijan automáticamente el justi - precio.

Aclarado este extremo, diremos que el mandato legal ha - sido de lenta ejecución por los Ayuntamientos, debido sin duda algu - na a la complejidad de la cuestión y a la falta de medios técnicos y económicos, lo que unido a la parvedad de su regulación, ha produci - do el que la existencia real de los mismos haya tenido que esperar - a que la LEU, -reafirmando el mandato contenido en la LS-, pusiera - los medios y formas precisas para lograr una acción eficaz en rela - ción a los mismos.

Veamos, pues, el tratamiento dado al tema por la LEU y - el DEU:

### 1) La formación de los Índices.

A la situación de inoperancia señalada se le pone fin — declarando "obligatoria" su redacción, para conseguir lo cual, entre otras medidas, se crea una Comisión Interministerial que programa — la formación y actualización de los mismos, sin limitar la necesidad de su implantación a los criterios preferenciales —número de habitantes o capitalidad provincial— que se marcaban en el artículo 101 de la LS.

La citada Comisión se radica en el Ministerio de la Vivienda. Ajusta su actuación a la LPA. Su composición es amplia comprendiendo entre sus vocales no sólo las representaciones ministeriales sino también las sindicales como vía idónea de representación de los expropiados. Cuenta con la DGU. como órgano permanente encargado de la preparación, gestión y ejecución en su caso, de los acuerdos.

Sus cometidos son: aportar los programas de formación de signando los Ayuntamientos que deberán proceder a la misma; proponer las normas reglamentarias de estimación de suelo preceptivas para su confección; acordar la actualización; informar las condiciones y órganos urbanísticos que han de llevar a la práctica la formación en — el caso de que no lo hagan los Ayuntamientos (artículo 2.1 y de de la Ley; artículos 9 y 10 del Decreto).

Observemos que, en contra de lo que a primera vista pudiera parecer, de que prácticamente se traslada la competencia desde los municipios al Estado, en la confección de los Índices, esto no — es así, se respeta su competencia y lo único que se hace es crear la Comisión Interministerial que formula los programas que sirven de base a las Corporaciones locales y sólo en el caso de que no se lleven a efecto por ellas —a lo que pueden ser requeridas por el Ministerio de la Vivienda a instancia de la Comisión Provincial de Urbanismo— bien directamente o con su petición espontánea de colaboración a órganos urbanísticos (373) por no incidir en la situación anterior, se designa por la Comisión Interministerial el órgano encargado de redactarlo, y aún en este caso, su participación es ineludible.

### 2) Procedimiento de aprobación.

La determinación del mismo era totalmente necesaria, dada su falta de regulación anterior y la necesidad de prever los trámites a seguir en las distintas hipótesis que hemos señalado. El contenido del artículo 2.2 y 4, de la Ley y de los artículos 11 a 14 del Decreto se deduce:

Presupuesto previo.— Constituye un presupuesto previo, — inexcusable la existencia de un "Plan de Ordenación Urbana".

Sobre qué clase de Plan sea el exigido y ante el silencio de las mencionadas disposiciones y del artículo 32 de la LS —invocado expresamente por el artículo 2.4 de la LEU— coincidimos con — ARREGUI —loc. o., pág. 106— en que tiene suficiente validez legítima



te el Plan General, y ello entre otras razones -como podrían ser las derivadas del estudio que hicimos en su momento de los artículos 9 y 10 de la LS, en el sentido de que tanto los Planes Generales como - Parciales contienen previsiones suficientes para condicionar el estudio y análisis de las características del suelo-, por las fundamentales de la autorización contenida en el artículo 121.1 de la misma, - que habilitan para urbanizar un sector completo y expropiar uno o varios polígonos -cuyo justiprecio vendrá predeterminado por el Índice sin necesidad de Plan Parcial-, siendo suficiente -artículo 121.2- - que los terrenos correspondan a terrenos comprendidos en el Plan General.

**Formación por los Ayuntamientos.-** En este caso los servicios técnicos de la Corporación han de redactar el Proyecto y someterlo a la aprobación inicial del Pleno (374).

Una vez evacuado este trámite ha de someterse el Proyecto a información pública durante un mes, informando la Corporación de - las reclamaciones, que, en su caso, se formulen contra el mismo. Posteriormente ha de someter el expediente ha informe de la Comisión - Provincial de Urbanismo que se entiende favorable (375) si no lo emitiere en término de un mes, y por la misma se eleva al Ministerio de la Vivienda -a través de la Dirección General de Urbanismo- el cual - somete el Proyecto a la aprobación del Consejo de Ministros.

#### Redacción por Organos urbanísticos.

Cuando no los lleven a cabo los Ayuntamientos en el tiempo o forma señalados por la Comisión Interministerial, el Ministro de la Vivienda previo informe del de Gobernación -que deberá evacuarlo- en el plazo de un mes- designa al Organo urbanístico que debe realizar dicha función y previo informe de aquella Comisión las condiciones oportunas.

La Corporación Municipal sustituida será requerida por - el Ministerio de la Vivienda para que nombre una representación en - el Organo urbanístico que actúe. Este ha de seguir la tramitación indicada en el apartado anterior y terminado el período de información pública, se dá vista y audiencia a la Corporación Municipal por espacio de un mes, transcurrido el cual y con sus informes, lo eleva a la Comisión Provincial de Urbanismo a los efectos igualmente señalados en el apartado anterior.

La información pública -en las dos hipótesis consideradas- se efectuará mediante la publicación de edictos en el Boletín - Oficial de la Provincia, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento - en que radiquen los bienes y, en extracto en el B.O.E.

#### 3) Actualización de los Índices.

El procedimiento de actualización de los mismos se somete a idénticas garantías procedimentales que su redacción, como ya - quedó señalado al hablar de la actualización de las valoraciones, - que en ellos se contienen.

4) Criterios de valoración.- En la redacción de los Indices se ha de atender "exclusivamente" -artículo 2 de la LEU- a los -criterios de calificación contenidos en la LS.

5) Trascendencia de la aprobación de los Indices en ma-teria expropiatoria.

Su aprobación determina que todas las fincas del término municipal y su valor quede reflejado, fijado, cifrado, gráfica y numéricamente en el cuadro de valores que el Índice supone y, estas va-loraciones -por mandato del artículo 2.5 de la LEU-, tienen la consi-deración de justiprecio a los efectos de expropiación de los terre-nos.

Se simplifica al máximo toda la tramitación del justipre-cio, la cual es desplazada, a la aprobación del Índice. Desde ese mo-mento, y dada la segunda fase a la cual lógicamente se pasa, o sea,- a la aplicación individualizada de las valoraciones genéricas que -contiene a bienes concretos, no sólo para los efectos expropiatorios sino para el tráfico jurídico normal de los inmuebles, pues el valor así fijado ha de estar presente en todas las transacciones por saber de antemano, cualquier adquirente -dada la publicidad de los Indi-ces- lo que la Administración pagará por ellos -salvo las posibles -actualizaciones- lo cual influye sin duda alguna en el tráfico que -tenga por objeto a los mismos.

Lo único que puede discutirse después de su aprobación -por el mismo juego del artículo 85.7 de la LS- son las valoraciones de los elementos superficiarios y las indemnizaciones especiales com-plementarias del justiprecio, en todo lo cual, como dice el artículo 8 del DEU, se atenderá a los criterios de la legislación general de-expropiación que deberán concretarse respecto de cada uno de ellos.

6) Posibilidad de aumento o disminución del justiprecio-así fijado.

No obstante, la inexorabilidad de lo dispuesto en el nº-5 del artículo 2º, el nº 6º del mismo -todos de la LEU- concede un -margen de elasticidad al decir: "El justiprecio que resultare de la-aplicación individualizada de los Indices podrá aumentarse o dismi-nuirse en un quince por ciento como máximo, con carácter excepcional y en consideración de las particularidades específicas de los terre-nos sujetos a expropiación, que, en su caso, acordará por los órga-nos administrativos o jurisdiccionales competentes para declarar el-precio de los bienes sujetos a expropiación".

Por su parte, el DEU, en su artículo 7.2 -que ya estudia-mos- hace el desenvolvimiento de esta concesión de discrecionalidad-en lo referente a la fijación del valor comercial, y, en los dos -apartados de su artículo 26, trata de la autorización contenida en -la Ley con carácter general, su tenor literal es el siguiente: "artí-culo 26.1. En el acto de tasación individualizada de las fincas ha-brán de tenerse en cuenta, para determinar la valoración del suelo,- las circunstancias debidamente justificadas, posteriores a la aproba-ción del Índice, que alteren la calificación urbanística de los pre-cios.

2. El aumento o disminución en un quince por ciento, como máximo, del justiprecio que resulte de la aplicación individualizada de los Indices, autorizado por el párrafo sexto del artículo 2º de la citada Ley, sólo podrá fundarse en circunstancias objetivas y particulares de las fincas, que deberán razonarse y justificarse".

Del enunciado de estas disposiciones legales -tanto de la LEU, como del DEU- parece deducirse la preocupación del legislador ante la evidencia de una situación que no podía ignorar: la aparición de circunstancias que surgidas con posterioridad a la aprobación de los Indices y a veces sin rango suficiente para motivar la actualización general de los mismos, hubiera sido injusto no tomarlas en consideración en la aplicación de la valoración individualizada en ellos contenida.

#### c) Determinación del valor por precios máximos y mínimos

Concepto.- No existe discrepancia entre los autores al tratar de definir este sistema interpretando el artículo 3º de la LEU, que le autoriza: Consiste, sencillamente, en marcar para un polígono -o zona-, debidamente delimitado unos valores límites al suelo que comprende, según las calificaciones urbanísticas extremas del mismo, lo que da unos precios máximos y mínimos de los terrenos afectados. Las oscilaciones valorativas son deducidas de la aplicación -siempre sujeta a los criterios de la LS- a los terrenos de los módulos resultantes de los planes de vivienda, urbanismo o servicios urbanos de inmediata ejecución.

Todo ello, proporciona un cuadro de precios, y el justiprecio de cada finca queda reducido a una simple operación de catalogación de la misma en función de ese cuadro de precios, seguida de una multiplicación de los metros cuadrados por el precio que tenga asignado en el mencionado cuadro.

Antecedentes legales.- Deben buscarse lo establecido en materia de colonización por la Ley de 21 de abril de 1949 y en los artículos 61 a 70 de la LE en los que se trata de la determinación de precios máximos y mínimos al regular, entre los procedimientos especiales, la expropiación por zonas o grupos de bienes.

Juicio crítico.- En su aspecto general, en el momento de su aparición como tal sistema en nuestra legislación, ya quedó señalada la opinión de GARCIA DE ENTERRIA (376) en el sentido de que su fijación por Decreto, si no se les cubre de las suficientes garantías -revisión jurisdiccional-, debe decirse que, al establecerse, se atenta contra el principio constitucional contenido en el artículo 32 del RE.

Específicamente, al ser discutida la LEU en las Cortes -que da franca entrada al sistema en las valoraciones urbanísticas- se alegaron en contra de esta innovación: La posibilidad de utilizar la vía de urgencia prevista en la LE cuando faltaran los índices; peligro de desviar la actividad urbanística del plan previo como era -

tradicional; la posible arbitrariedad del Gobierno al señalarla; suficiencia de solares para la ejecución de las primeras fases del Plan Nacional de la Vivienda (377).

Ultimamente, GONZALEZ PEREZ, se lamenta de la insuficiencia de garantías que supone para los administrados. Como sus argumentos se refieren por igual a los Indices, los examinaremos al tratar de los recursos contra estos sistemas.

Por nuestra parte, -perdonándonos la reiteración-, hemos de volver a decir que el sistema, como todo lo de valoración objetiva, no hace más que culminar el proceso señalado por VILLAR PALASI en cuanto a la fijación de los justiprecios; que las necesidades de suelo para vivienda, instalaciones complementarias, etc. son cada día más acusadas; que la idea de apartarse del planeamiento no responde a la realidad, dado el carácter subsidiario de este sistema y el deseo auténtico -traducido en las cantidades invertidas- de la existencia de los Indices, y, que, la utilización del procedimiento de urgencia del artículo 52 de la LE es compatible -artículo 18 del DEU-, pero no resuelve nada más que "la urgencia de la ocupación" -por lo cual los mismos autores de la LE tuvieron que acudir a los máximos y mínimos en las expropiaciones de grandes zonas o grupos de bienes.

De otro lado, al igual que los Indices, desde el punto de vista legal y jurisprudencial el sistema no solo no encuentra mayores dificultades en su aplicación urbanística, sino que por el contrario, esta experiencia ha sido tenida en cuenta y aplicada a las expropiaciones del Plan de Desarrollo.

Normativa y presupuestos legales para su aplicación.- Destaca su carácter subsidiario, puesto que requiere para su aplicación que no hayan sido aprobados los Indices (artículo 3º de la LEU). En este caso, se autoriza al Gobierno, a propuesta del Ministro de la Vivienda, en el mismo artículo y número en su apartado c) para "La fijación de precios máximos y mínimos de valoración, que se determinarán teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley", -de su lectura y de la del artículo 15 del DEU se obtiene los requisitos para la viabilidad del sistema que son:

El negativo ya señalado de que no existan indices.

Los positivos de que ha de tratarse de actuaciones que sean precisas y necesarias para:

La ejecución del Plan Nacional de la Vivienda.

De los Planes Generales, Parciales y Especiales de Ordenación Urbana.

De los Proyectos de Servicios Urbanos de inmediata realización.

A los supuestos anteriores hay que agregar -D. Ley 23- - abril-1964 y Ley de 17 de julio de 1965- las valoraciones de los terrenos comprendidos en polígonos residenciales e industriales de los Polos del Plan de Desarrollo y Polígonos de Descongestión de Madrid.

Procedimiento.- Como dispone el artículo 20 del DEU los trámites son los mismos, en cuanto procedan, que los señalados para la aprobación de los Indices.

Específicamente, el expediente de fijación de precios -- como dispone el artículo 21.3- contendrá la clasificación razonada del suelo, según su calificación urbanística, y los cuadros de precios máximos y mínimos correspondientes, así como los módulos de aplicación que se estimen oportunos, y el artículo 22 insiste en que el Ministerio de la Vivienda ha de justificar las razones que fundamentan la aplicación de este procedimiento. Todas estas precisiones legales han de observarse por constituir garantías procedimentales -- de inexorable observancia para la Administración y han de recogerse y exponerse en el preámbulo del Decreto aprobatorio, sino se quiere dar base a una reacción en vía jurisdiccional de los administrados, -- con la posible declaración de nulidad de lo actuado.

- d) Normas de Valoración cuando no están redactados los Indices ni se acude al procedimiento excepcional de su fijación por el sistema de máximos y mínimos

Queda esta hipótesis por examinar, situación completamente viable a la vista de las disposiciones legales.

La LEU no la dedica una atención especial, quizás por entender que la redacción genérica dada al artículo 1º al decir que -- las valoraciones de los terrenos para los planes de vivienda y urbanismo se ajustará estrictamente a los criterios del capítulo 4º, Título 2º de la LS, teniendo en cuenta, además, cuanto se dispone en -- la misma, cubría cualquier hipótesis que pudiera presentarse. No obstante, al redactarse el DEU se creyó oportuno resaltar la cuestión y por eso se dice en su artículo 2º que en este caso las tasaciones se acomodarán a la calificación urbanística de los terrenos obtenida -- con estricta sujeción a los criterios del capítulo y Título de la LS antes citados. Principio que se reitera en el artículo 4 para cualquiera que sea el sistema de actuación y la forma de justiprecio que se utilice.

La doctrina, ante estos textos legales, se ha producido de distintas formas.

Para GONZALEZ BERENGUER -teoría... loc. o. pág. 200-201- habrá que atenerse al criterio valorativo de la propia LS y coeficientes que la complementaban. Estos criterios valorativos están, -- sin embargo, sujetos ya desde ahora a la norma fundamental de la inaplicabilidad del artículo 43 de la LE y a las normas de carácter material contenidas en los artículos 6 y 7 del DEU, que reducen grandemente el ámbito de aplicación del valor comercial y, además ordena --

la inclusión en el cálculo de éste, de conceptos que lo reducen (artículo 7º), así como concreta considerablemente, reduciéndolos a muy estricta medida, los factores a tener en cuenta en la estimación del valor comercial (artículo 6º).

Para GÓMEZ DE ENTERRÍA -la determinación ... pág. 86-88- es fundamental en este caso, la exacta descripción de los bienes concretos a expropiar, porque ella ha de servir para la adecuada calificación urbanística de los mismos, ya que de esta última depende el valor aplicable a cada uno de los terrenos; después de esta afirmación, viene a sentar el criterio de la fijación de los cuatro valores urbanísticos por lo dispuesto en la LS, con las concreciones del DEU, especificando, que en cuanto al valor comercial de los solares en sentido legal, que cumplen alguna de las circunstancias del artículo 93 de la LS será permitido acudir excepcionalmente al artículo 43 de la LE para corregir el resultado que se obtenga de la previa aplicación del artículo 38 de la misma.

REGUERA SEVILLA - Expropiación... loc. c. pág. 1048- estima que en este caso, al ser el ordinario de expropiación, admite tasaciones del propietario, de la Administración y justiprecio del Jurado Provincial de Expropiación de acuerdo con el artículo 31 y concordantes de la LE.

A MARTÍN BLANCO -El tráfico... loc. c. pág. 146-147- le preocupa el que, al regularse en este supuesto -los valores comerciales por la LS-, si ello debe dar lugar -en el polígono normalmente intervienen los cuatro valores- a dos procedimientos distintos, y ve claro que ello no es necesario cuando se aplican los Índices o los Máximos y Mínimos, y razona que igual debe ocurrir en el caso que consideramos, pues la expropiación y consiguiente valoración puede llevarse a cabo por el sistema de tasación conjunta -artículo 122 de la LS- y por el sistema de tasación individual -por el procedimiento de la LE-.

Por nuestra parte, creemos que la falta de Índices y de Precios Máximos y Mínimos es lo que origina el reenvío que hace la LEU y el DEU a la LS, si bien precisando -artículo 1.1 in fine de la LEU- que ello se hará "teniendo en cuenta lo que dispone esta Ley".

Lo que dispone sustancialmente la LEU, en inmediata continuidad -artículo 1.2-, es que para su finalidad específica -planes de vivienda y urbanismo- no será aplicable el artículo 43 de la LE.- La problemática que ello origina ha sido ya tratada por nosotros anteriormente, lo que nos permite concluir diciendo: Se aplicará la LA con las precisiones que contienen los artículos 6 y 7 del DEU; en ningún caso a las finalidades perseguidas por la LEU y en las expropiaciones conducentes a conseguirlas se aplicará el artículo 43; - ello no plantea problemas en cuanto al valor inicial, expectante y urbanístico, pero si en cuanto al valor comercial en las valoraciones de terrenos por las razones que quedaron expuestas; se ha suprimido el artículo 43 sin ser substituído adecuadamente para fijar los valores comerciales, siendo la normativa vigente incompleta e imperfecta y sus disposiciones no llenan el vacío producido al declarar la inaplicabilidad, a estos fines, del artículo 43, por lo cual solo

cabes esperar las resoluciones de los Tribunales al interpretar el artículo 7º del DEU den una solución definitiva a esta cuestión, — salvo que, el legislador haciéndose eco de la situación — que como — vemos es destacada por toda la doctrina—, prevea por las normas legales del rango que sea necesario, los fallos que hemos indicados.

### C) Pago de la indemnización

El artículo 100 de la LS establece: "El pago del justiprecio en las expropiaciones podrá verificarse en efectivo o, de — acuerdo con el expropiado, por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación".

Al estudiar el artículo 48 de la LE vimos su exigencia de que el pago se verificara precisamente en dinero (378), si bien dejaba la puerta abierta al admitir la posibilidad de que las partes pudieran convenir otra forma de pago. Indicábamos, igualmente, como su contenido parecía formular un principio general contradictorio de la admisión de la permuta (aludida como expropiación especial en el artículo 1º de la LE y luego no desarrollada en la misma).

La permuta como forma de pago se ha considerado como opcional y de libre aceptación por el expropiado, y en este sentido, — el artículo que comentamos de la LS, no hace más que ratificar los principios generales. Como la aceptación por el expropiado, de la permuta, supone una indudable conveniencia para la Administración, — pues evita movimientos innecesarios de caudales públicos, se procura y estimula la aceptación por el expropiado a través de medidas fiscales (379).

No obstante, y solo conteniendo este artículo de la LS alusión a la permuta con carácter voluntario, la permuta forzosa con finalidades urbanísticas ha ido tomando carta de naturaleza lo mismo en España que en los demás países (380). En nuestra nación, aparte de las permutas forzosas con finalidades agrarias, se utiliza como forma especial de pago en el caso de tener que llegarse a la expropiación por las Corporaciones locales (Decreto del 23-5-60, artículo 56, sobre régimen especial de Barcelona; Decreto de 11-7-63, artículo 72, de Madrid; ambas disposiciones legales las denominan — permutas compensatorias). Si los expropiados no las aceptan solo — les cabe la admisión de la sustitución de su finca por una cuota indivisa de valor sobre todas las fincas y derechos de la urbanización. Claro es, que todo ello ocurre en el supuesto de no aceptar — los propietarios el urbanizar en régimen de cooperación o compensación.

Muy afin a estos supuestos es la utilización de las permutas obligatorias en los casos ya estudiados de expropiaciones — sanación y en las parcelaciones y reparcelaciones (381).

### D) Régimen jurídico de las valoraciones

#### a) Generalidades

Aunque nuestro propósito es limitarnos a la revisión ju

jurisdiccional que autoriza la LEU, esta delimitación del campo operativo debemos hacerla en función de la observancia de los principios doctrinales, legales y jurisprudenciales de general aplicación en la materia, muchos de los cuales han quedado señalados a lo largo de este trabajo al examinar -en las distintas hipótesis-, las garantías de los administrados frente a los actos de la Administración en las cuestiones urbanísticas y especialmente en las expropiatorias que constituyen el objeto del mismo, y que ahora, con la finalidad indicada, consideramos oportuno precisar en cuanto a:

1º.- Criterio interpretativo. Las expropiaciones urbanísticas no son más que una de las actuaciones que comprende el urbanismo, y el pensamiento de los redactores de la Ley básica del mismo-LS-en cuanto a la revisión jurisdiccional y por tanto en cuanto a la seguridad jurídica para los administrados de que habían de estar dotadas las actividades administrativas relacionadas con el mismo, quedaron expuestas en las palabras del inciso final del preámbulo de la citada ley al decir: "Por último se regulan los recursos y las acciones jurisdiccionales de modo que se armoniza la eficacia de la gestión urbanística con la seguridad jurídica que los complejos intereses afectados por la Ley inexorablemente demandan".

Quedaban con estas palabras del legislador marcadas las pautas a seguir en cuanto a la protección de los administrados, y -ésta es la idea que debe presidir cualquier propósito interpretativo.

Por ello, estimamos que, como dicen SERRANO GUIRADO y GONZALEZ PEREZ (382), ha sido laudable el afán de superación de la jurisprudencia, que depurando cada día más su técnica, es al mismo tiempo más generosa con el administrado, dándole facultades de acceso a la vía jurisdiccional en parcelas antes vedadas por el exagerado formalismo, y que en cuestiones urbanísticas, llegan a sentar -S. 6-3-65 invocando el último inciso del preámbulo citado de la LS en relación con la acción pública del artículo 223 y números 1 y 2- del artículo 225- el criterio de que esta Ley potencia al máximo la posibilidad de acceso a la jurisdicción contenciosa, pues sus preceptos de ambiciosos y nobles propósitos no admiten interpretación restrictiva, pues superan pretéritas interpretaciones con fundamentos contenidos en la LE, que ya no pueden ser invocados ante la claridad, precisión y contundencia de la ordenación específica antes transcrita, ésto es que se otorga, recurso jurisdiccional, salvo en los casos en que la propia LS no admite recurso alguno.

2º.- Actos recurribles.- Como dice la S. de 4-2-65 "de los requisitos señalados como indispensables a la viabilidad en el recurso contencioso en el artículo 1º del texto refundido aprobado en 8 de enero de 1952, uno de ellos pervive invariablemente en la letra y en el espíritu de la nueva Ley de 27 de diciembre de 1956; que el acto administrativo cause estado; es decir, que sea firme y decida directa o indirectamente el fondo del asunto, lo que tanto es como afirmar que contra los pronunciamientos de mero trámite, que no obstaculizan el ulterior progreso del expediente, es improcedente la vía contenciosa, sin perjuicio de que, en la impugnación del acto -



que definitivamente lo resuelva, se esgriman cuantos motivos de nulidad pudieran existir en el proceso administrativo; de aquí se sigue y así lo ha reconocido la jurisprudencia en numerosas sentencias — entre ellas las de 19, 21 de mayo, 16 de junio y 6 de diciembre de 1958, y en la de 8 de junio de 1959, que, en materia de expropiación forzosa la resolución recurrible es la que en definitiva aprueba el expediente y fija los precios máximos y mínimos o aquella que pone fin a la pieza de justiprecio".

Al texto de la anterior Sentencia debemos agregar cuanto en otros lugares hemos dicho sobre que:

Las normas de los artículos 22 y 126 de la LE, sobre — acuerdos recurribles en lo contencioso son de aplicación a las expropiaciones que verifiquen las Entidades locales en virtud de lo — dispuesto en el artículo 85 de la propia Ley (S. 25-10-62).

Los actos que implique inobservancia por la Administración de las formas procedimentales, que produzcan indefensión, en cualquier caso y especialmente en la delimitación de polígonos, — constituyen una excepción a la no recurribilidad, como después veremos.

### 3º.- Actos no recurribles.

a) Los desahucios y lanzamientos que a consecuencia de la expropiación deban tener lugar, tienen un carácter administrativo y son competencia exclusiva de las Corporaciones que expropián, — lo que impide la admisión de acciones o recursos ante los Tribunales ordinarios (S. 4-1-58, continuamente reiterada por otras posteriores).

b) La inclusión de fincas en la delimitación de un polígono, por ser competencia exclusiva de la Administración; aparte de que, — como dice la S. de 9-7-63 — la aprobación de un proyecto de delimitación no supone otra cosa que una fase preliminar de cualquier programa de preparación de suelo. Línea jurisprudencial con la cual es consecuente la LEU y el DEU (apartado 7º del artículo 2º de la — primera, y artículo 23 del segundo) que en cambio someten al contencioso la aprobación de los Índices y las tasaciones individualizadas.

Como advertimos anteriormente, este carácter de irrecurribilidad tiene una excepción: La inobservancia por la Administración de las formas procedimentales del expediente conducente a la delimitación con vicios que produzcan indefensión, no en otro caso (S.s. — 27-12-60; 27-3 y 26-11-63; 2-7-64; 13 y 23-2, 6-3, y 8 y 9-4-65). — Lo cual se aplica igualmente a las "extensiones" o "ampliaciones" — de los polígonos. Es decir — como ya precisamos en su momento — el — particular sino puede recurrir contra el acto de delimitación en sí, si puede recurrir cuando existan vicios o defectos, pudiendo conseguir la total observancia de las normas de procedimiento por ser de orden público.

#### 4º.- Legitimación para interponer el recurso.

Como reitera la S. del 19-1-65 el artículo 223 de la LS ensancha considerablemente el ámbito normal de legitimación activa a los accionantes directamente interesados indicados en el apartado a) del artículo 28 de la LJ.

Recordemos que otras sentencias han extendido la legitimación en las expropiaciones urbanísticas a los Ayuntamientos y Diputaciones aún en los casos en que no sean ni expropiantes ni beneficiarios, pero hayan sido los solicitantes de que la Administración Central actúe, si en alguna forma contribuyen al pago de la expropiación (S. 16-11-62).

Igualmente, que en materia de valoraciones se establecen unos límites al alcance de la legitimación, siendo de destacar:

a) Que lo mismo que en las expropiaciones reguladas en la Ley general sobre la materia, que en los casos de expropiaciones por polígonos establecida en las leyes urbanísticas, en los justiprecios, los recursos habrán de fundarse en que la cantidad fijada, sea inferior o superior en una sexta parte a la que en este concepto hubiera alegado el demandante dentro del expediente (S. 25-2-63).

b) Que no es posible solicitar valoración mayor en vía contenciosa (S. 10-11-64), y,

c) Que los recurrentes no pueden solicitar la improcedencia de todas las valoraciones establecidas, sino tan solo de -- aquellas de las fincas de que son propietarios, y tampoco, por igual razón, a pedir la declaración de que la valoración total del terreno del polígono --recordemos que la clasificación y consiguiente valoración, según un mandato legal específico, hay que referirla a la fecha de delimitación (S. 1-7-65) de que se trate-- se fije en junto en la cantidad que expresan, sino que habrá de entenderse limitada tal pretensión a las valoraciones respecto a cada una de las fincas de los recurrentes (S. 8-2-65).

5º.- Silencio administrativo. Quizás el problema más interesante con relación al mismo, es la posibilidad de recurso contra los actos expresos dictados después de la denegación presunta por silencio administrativo y que han sido estudiados últimamente por GONZALEZ PEREZ (383).

Son de aplicación en las expropiaciones urbanísticas -- los criterios de las modernas doctrinas y jurisprudencia (384) en el sentido de que la teoría del silencio administrativo no puede -- ser conceptuada como declara la exposición de motivos de la LJ "como un medio a través del cual la Administración puede eludir su obligación de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedara exenta del deber de dictar un proveído expreso debidamente fundado" esta doctrina, no tiene pues otro objeto, que facilitar el acceso a la jurisdicción contenciosa al dar a los interesados la posibilidad de optar por esperar a que se dicten la resolu

ción expresa e impugnar una declaración presunta, pero si escoge este camino, ello no puede implicar que no sea necesario impugnar también la resolución expresa, si llega después a dictarse.

Dicho de otra forma, todo interesado tanto el que haya formulado la solicitud primaria como el que hubiera producido cualquier recurso o comprendido en el procedimiento administrativo, a que se refiere la ley que regula éste, de 17 de julio de 1958, en sus artículos 113 al 118 -los de alzada, reposición o revisión-, puede esperar a la resolución expresa de su petición sin que la excesiva tardanza de la Administración en producirla le prive del derecho a la vía procedente contra ella, dentro de los plazos legales, una vez haya tenido lugar y aún cuando se hubiere agotado anteriormente los términos para recurrir contra las desestimaciones presuntas, si optó por no ejercitar su derecho contra éstas por preferir esperar a conocer la resolución expresa y sus fundamentaciones.

La pérdida de la actualidad que contradecía este punto de vista -es decir, el entender que la resolución tardía del recurso de reposición no puede tener eficacia para abrir de nuevo lo que estaba ya cerrado por el silencio administrativo, con lo que necesariamente se produce la firmeza del acto primero de la Administración, por lo que se declara inadmisibile por la jurisprudencia- aún después de la publicación de la LPA -el recurso contra la resolución expresa, una vez transcurrido el plazo para recurrir contra la denegación presunta, sin haberle interpuesto- tiene una importancia práctica evidente en las expropiaciones urbanísticas por producirse resoluciones del Ministerio de la Vivienda que valoran las fincas las cuales se recurren en reposición y contra la resolución-denegatoria del recurso deducido contra esta primera resolución en virtud del silencio administrativo, y después de interpuesto ante el Tribunal, dicta órdenes expresas el Ministerio resolutorias del mismo, órdenes que a veces modifican o rectifican la primera.

En estos casos, resulta indudable, que el primer acto administrativo-contraria el cual se había reclamado por no estar de acuerdo con las valoraciones que señalaba- carece de existencia legal al ser sustituido por otro emanado del mismo órgano por lo que parece evidente que estas órdenes rectificadas son las que causan estado en vía administrativa, y contra ellas, se puede recurrir por los afectados sino están conformes con las valoraciones de sus bienes llevadas a cabo por las mismas, en un nuevo recurso o ampliando el recurso establecido contra la primera orden, pero ello tiene que hacerse en el plazo que señala el artículo 58 de la LJ, o sea, dentro de los dos meses a la notificación de dicha nueva resolución, y sin necesidad de nuevo recurso de reposición, a tenor del artículo 55 n.º 2 de la misma Ley, pues no se trata de un recurso independiente del que ya se tenía interpuesto.

#### b) La revisión jurisdiccional en la LEU y en el DEU

1.º.- Normativa legal.- Las disposiciones de estos textos sobre el particular están contenidas en los artículos 2.7, y 3.2 de la primera y en los artículos 23 y 25.2 del segundo que dicen:

Art. 2.7.- "El acto de aprobación de los Índices municipales podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previa utilización del recurso de reposición dentro de los — plazos establecidos al efecto; transcurridos éstos, dicho acto se — considerará firme y consentido. El acto de aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos solo podrá enjuiciarse por defectos de procedimientos y de aplicación indebida de los Índices aprobados. Igualmente será admisible el recurso contencioso-administrativo contra el acto de fijación del justiprecio en los casos previstos en el apartado 7º del artículo 85 de la Ley del Suelo".

Art. 3.2.- "Los actos administrativos correspondientes — estarán sometidos al régimen que se establece en el apartado 7 del artículo anterior".

Art. 23.- "Contra el acuerdo del Consejo de Ministros — aprobatorio de las actuaciones prevenidas en el artículo 3º de la — Ley, los particulares o corporaciones interesados podrán interponer recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición ante dicho Consejo, presentado en el Ministerio de la Vivienda. A tal fin se aplicarán los preceptos generales sobre dichos recursos en cuanto no hayan sido modificados por la expresada Ley".

Art. 25.2.- "La limitación establecida en el apartado — 7º del art. 2º de la Ley de 21 de julio de 1962 se aplicará únicamente a los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra la valoración del suelo".

A la vista de estos textos legales, la doctrina, en primer lugar, recuerda la variación que sufrió en las Cortes la redacción del número 7º del art. 2º de la Ley, debida a la presentación de determinadas enmiendas, proceso que explica TRIAS BERTRAN (385) — y que, en síntesis, consistió en posibilitar el acceso a la revisión contenciosa-administrativa de los Índices municipales no solo por defectos formales en su valoración, como decía el texto del Proyecto de Ley, sino por infracción de las normas sustantivas de valoración objetiva contenidas tanto en el art. 1º de la propia Ley, como en el Capítulo IV, Título II de la LS.

En segundo lugar, que se distingue entre la impugnación de los actos de aprobación de los Índices y la fijación de máximos y mínimos en los polígonos de actuación inmediata, que se someten — al mismo régimen: recurso sin limitación; de los de aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos, que sólo pueden enjuiciarse por defectos de procedimiento y de aplicación indebida de — los Índices aprobados.

Esta limitación — aclaran tanto la Ley como el Decreto — sólo se aplica a las valoraciones de suelo, no teniendo limitación alguna los recursos referidos a la fijación de justiprecios — deducidos de las tasaciones individualizadas — de los elementos superficiales: plantaciones, obras, edificaciones, industrias, etc.

Los actos que comprende el primer grupo -aprobación de Indices- son impugnables sin más que entablar el previo recurso de reposición, ateniéndose a las normas generales sobre plazos; los segundos sólo por defectos de procedimiento o por aplicación indebida de los Indices o cuadros de precios aprobados.

## 2º.- Legitimación para impugnar.

a) Por los particulares. El condicionante para las posibilidades de los mismos está determinado por la necesidad de precisar la naturaleza jurídica del acto de aprobación de los Indices, dando por supuesto, que cuando hablamos de Indices, aludimos a los actos sometidos al mismo régimen, por las consecuencias que implica.

Para GOMEZ DE ENTERRIA -loc. c., pág. 89 y sig.- al ser actos administrativos que tienen por destinatario una pluralidad in determinada de sujetos, y no una disposición general, origina aparte de la legitimación personal de los interesados en la impugnación, - el que, trascurridos los plazos establecidos al efecto, el acto se considerará firme y consentido -apartado 7º, artículo 2º de la Ley- sin que más tarde la aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos pueda combatirse con fundamento en la ilegalidad de los Indices o módulos, muy al contrario de lo que sucede en el contencioso-administrativo contra los actos de aplicación individual - de disposiciones de carácter general no impugnadas a su tiempo, en que es permitido fundar la pretensión en la no conformidad a derecho de las disposiciones consentidas -artículo 39, apartado 2º y 4º de la LJ-.

REGUERA SEVILLA -Expropiación..., loc. c., págs. 1.019- a 1.024 (386)-, entiende que el artículo 2º, apartado 7º de la LEU, deroga el artículo 39.4 de la LJ, al solo permitir la impugnación - por las causas expresas en la aplicación individualizada de las tasaciones lo que las hace impugnables aunque fueran contrarias a derecho. Es decir, que el propietario del terreno que lo sea en el momento de la tasación individualizada, pero que no lo fuera en el instante de la aprobación de los Indices de valoración, ni puede atacar los Indices -por carecer en tal momento del interés directo que exige el artículo 28 de la LJ- ni puede acogerse al nº 4 del art. - 39 de la misma por tasación individual que aplica una valoración - contraria a derecho, porque la LEU, solamente permite la impugnación para el supuesto de estos dos casos: defectos de procedimiento y aplicación indebida de los Indices aprobados.

La solución, a su juicio, está en mantener la vigencia del artículo 223 de la LS, y que el expropiado que se encuentre en tales circunstancias, pueda como ciudadano acudir a la impugnación de los Indices, acogiéndose a la acción pública. Esta es una oportunidad jurídica -cree- que hace menos penosa la derogación mencionada.

Ultimamente GONZALEZ PEREZ -La expropiación..., loc. c. págs. 60 a 66- después de hacer unas consideraciones sobre sistema en su conjunto (387), dice que supone un paso atrás en la línea de conquistas jurisdiccionales.

Esta afirmación la fundamenta, recordando, que las críticas al sistema escalonado de impugnación estableció en el viejo sistema contencioso-administrativo en materia de exacciones locales -contra las Ordenanzas se establecía una vía procesal y otra distinta contra los actos de aplicación y efectividad de la exacción. Si se consentía la Ordenanza, en el momento de impugnar el acto de liquidación, únicamente podía discutirse si se habían aplicado o no -correctamente los preceptos de aquella fue lo que determinó la redacción del artículo 3.4 de la LJ que dispone "La falta de impugnación de una disposición o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiere interpuesto, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual fundada en el supuesto previsto en el párrafo 2º)", esto es "fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho".

Y se pregunta ¿por qué no aplicar el mismo régimen a la determinación del justo precio cuando existan unos Índices de precios?, si éstos constituyen en cierto modo una disposición general-respecto del acto concreto de fijación, ¿por qué no ha de ser posible, al impugnar el acto concreto de fijación, fundar el recurso en la incorrecta valoración que figura en los Índices?

Y agrega, las mismas -idénticas- razones que justifican el artículo 39, párrafo 4º de la LJ, se dan aquí. La solución contraria -dice citando a ODENT- conduciría a legitimar la aplicación-indebida de disposiciones ilegales, lo que sería contrario al orden público jurídico.

Y concluye, por eso el sistema de la LEU supone, también, un retroceso en la línea de las garantías jurisdiccionales.

Como en otras ocasiones, en este lugar, hemos expuesto las opiniones favorables y adversas a las reformas legislativas, en el campo doctrinal. Admitimos que la reforma ha sido drástica, pero, igualmente, que las posibilidades de los particulares han de -atenerse a ella, hasta que, normas definitivas y unificadoras en materia expropiatoria -y por las cuales venimos aspirando reiteradamente- den una solución definitiva en la materia. Llegado ese momento, y, sin la urgencia que las circunstancias han impuesto, no constituiría ningún desacierto, aceptar cuanto de válido existe en las críticas a la legislación actual. Hoy por hoy, los expropiados frente a los actos de aprobación de Índices y cuadros de precios máximos y mínimos y la aplicación individualizada de los mismos, sólo -tienen las posibilidades de revisión, claramente diferenciadas, que hemos señalado.

#### b) Impugnación por la Administración

Como la aprobación de los Índices y de los cuadros de precios, se hace por Organos no dependientes de la Administración local, y sí por el Estado, se debe considerar la impugnación posible por una y otro.

### a') Impugnación por las Corporaciones Locales

Aunque la LEU, guarde silencio sobre el particular coincidimos con GOMEZ DE ENTERRIA -últ. loc. y págs. c.-, en que tampoco establece limitación en el sentido de que no pueda impugnarse por la Corporación afectada la aprobación de los Indices -o de los cuadros de precios- aplicables a los polígonos de actuación inmediata, si entiende que se han aplicado unos tipos de valoración más elevados que los procedentes.

Como una vez aprobados los Indices hacen de justiprecio en cualquier expropiación de futuro, es previsible que la Corporación actúe como expropiante y por ello, parece lógico, que se le conceda legitimidad para impugnarlo.

Legitimación aún más justificada si se trata de actuaciones urbanísticas urgentes, y ella es la que actúa de expropiante por el sistema subsidiario de cuadros de precios.

En cuanto a las aplicaciones individualizadas de unos y otros no encontramos razón para diferenciar la posición de las Corporaciones de la de los particulares expropiados y por ello se les deben aplicar las limitaciones que para los mismos establece la Ley. Lo que es extensivo a la necesidad de reposición previa, etc.

### b') Impugnación por el Estado

Su posición en estas expropiaciones es distinta a aquellas en que los justiprecios se fijan por el Jurado, pues las valoraciones las efectúan sus propios órganos -Comisión Central de Urbanismo, Comisión Interministerial, aprobaciones por el Consejo de Ministros-; es la Administración Central la que produce los actos, -- por lo cual si existe diversidad de opiniones -como vimos en el Capítulo anterior- sobre la necesidad de la declaración de losividad en las expropiaciones por Jurado, aquí parece inexorable su necesidad para impugnar, y ello dentro de los cuatro años -art. 56 de la LJ y concordantes de la LPA-, y su fundamentación, en cualquiera de los casos posibles -tasación conjunta, Indices, cuadros de precios- en la errónea aplicación de las normas objetivas de valoración de la LS.

Lo que dijimos con relación a la posición de la Administración Local en cuanto a la aprobación de las tasaciones individualizadas, es extensible a la Administración Central.

### CONCLUSIONES

Aunque parece obligado clausurar un trabajo de esta índole, sentando unas conclusiones, en realidad, en nuestro caso, no parece esencial, puesto que hemos procurado responsabilizarnos y fijar nuestra posición en todos y cada uno de los problemas de la rica y extensa -quizá demasiado- temática que hemos abordado.

No obstante, ratificándonos en lo anterior podemos manifestar:

1ª.- El Urbanismo español y su Derecho tras una larga y brillante historia, por el nivel alcanzado en el último siglo -en un siglo se pueden andar largas jornadas- admite homologación decorosa con el de cualquier otro país.

A su evolución han coadyuvado con igual intensidad los legisladores, los técnicos, la doctrina científica y jurídica y la acción permanente de los Tribunales. Todos ellos -si no legendariamente si anónima y popularmente en su labor de todos los días- recogiendo los esfuerzos de sus predecesores que por la singularidad de nuestra historia tuvieron que enfrentarse con fenómenos tan distintos como las grandes aglomeraciones urbanas medievales "Eran en poca tierra muchos omes juntados", y al contrario, espacios infinitos para pocas personas: descubrimiento y civilización de América, han auxiliado a esta evolución y al nacimiento -en la época actual- de un Derecho nuevo para el urbanismo, que aspira sino a la independencia sí a la autonomía y que espera, en estos momentos, para su definitivo tratamiento sistemático y orgánico, dentro del campo del Derecho a que manos hábiles sepan alcanzar la última meta -el último mecanismo- de la historia urbanística al apretar los contactos y -- alumbrar las energías que el urbanismo tiene acumuladas. Ello, lo conseguirán, si en los años próximos saben mantener a nuestro urbanismo herro de poderes medietizadores; si superan las diarquías seccionistas en el hacer normativo -normas municipales, normas estatales sin responder a unidad de plan y de acción- a que tan aficionados somos los hispanos y que se traduce en una "proclividad invencible a la anarquía"; si no olvidan que nuestro urbanismo ha de servir a un pueblo de vivacísimos reflejos nerviosos que mantiene siempre tensos sus resortes vitales, lo mismo individualmente que cuando se integran colectividades para hacer vida comunitaria, pues aún en este caso conserva su individualidad autónomamente, lo que aleja la silueta gregaria de la masa; y, finalmente, si en su deseo de -- buscar un más allá entrevisto y siempre apetecido -la feliz convivencia- ponen los medios para obviar uno de nuestros defectos más clásicos, el que señalaba nuestro ORTEGA al decir: "Hemos querido imponer, no un ideal de virtud o de verdad, sino nuestro querer. Jamás la grandeza ambicionada se nos ha determinado en forma particular... hemos querido querer el querer sin querer jamás ninguna cosa..." (388).

2ª.- Los problemas de suelo en nuestro país no son distintos ni más graves que los de cualquier otro. En su tratamiento -tanto táctico como estratégico- es imprescindible la acción pública poniendo en juego inteligente toda la gama de medios que en los Estados modernos hoy existe. Ellos son los únicos que cuentan con los elementos de financiación necesarios para hacer una política de suelo a la altura que las necesidades sociales actuales demandan. -- El ahorro en el empleo de estos fondos -y medios de acción- públicos están en función directa de las formas en que el Estado sepa -- habilitar y despertar el interés en la colaboración privada. Por -- otra parte, cualquier acción pública -municipal o estatal- sobre el suelo, para cumplir sus fines, debe tender, en los plazos más inmediatos posibles, a la puesta en uso de las reservas de suelo adquiridas, precisamente, para evitar el fenómeno que se trata de impedir: el endurecimiento de precios en el mercado de suelo, con la -- consiguiente especulación.



3º.- El urbanismo español -al cual hemos asignado el honroso sitio que le corresponde y cuyos acordes se dejan oír en la "suite" urbanística europea en el aspecto legislativo y por estar en una evolución no culminada, lo que no es ajeno tampoco a los demás países- adolece de falta de claridad y precisión y sobre todo de unidad. Su Ley básica -la LS- está esperando como agua de mayo el ser reglamentada. No dudamos de que ésto se haga, pues conocemos los propósitos a este respecto de los organismos competentes siendo un venturoso adelanto de ésta, que no dudamos, en calificar de próxima realidad los Reglamentos de Solares y Reparcelaciones.

4º.- Esta falta de unidad legislativa deja -de una manera peculiar en las expropiaciones urbanísticas, sometidas y reguladas por una verdadera y laberíntica jungla de disposiciones- a la intemperie la resolución de una serie de problemas de diverso volumen que hemos enumerado en el texto. Cualquier esfuerzo en conseguir la cuenta de antemano con el asentimiento general deducido de la unanimidad doctrinal, jurisprudencial e incluso legislativa que viene aconsejando la urgencia de tal medida, y,

5º.- Las grandes líneas de sustentación de las nuevas leyes sobre expropiaciones urbanísticas -en su más amplio sentido y comprendiendo Vivienda, Urbanismo, Turismo, etc. y las llevadas a cabo por el Plan de Desarrollo- que partiendo de la Ley del Suelo aceptan unos criterios objetivos de valoración, no parecen sean discutibles substancialmente por tal motivo, dada la aceptación universal de los mismos. Cuestión distinta, en la cual es admisible toda polémica, es la posibilidad de perfeccionamiento de las normas vigentes sobre expropiaciones urbanísticas en busca de la defensa de los intereses en juego y la mejor garantía jurisdiccional de los administrados, materia en la cual mostramos nuestro optimismo, cara a la labor de lege ferenda, pues la evolución de toda índole de nuestro país en estos momentos orientará cualquier reforma en este sentido, lo cual no es obstáculo a la consecución de una justicia social en la propiedad, uso y destino del suelo, tan urgente, tan necesaria y tan ambiciosa e ilusionadamente perseguida por todos.

#### CAPITULO IV

- (244) Utilizamos la terminología de FEDERICO DE CASTRO. Recuérdese — sus consideraciones sobre el nuevo Derecho agrario.
- (245) Discurso de SANCHEZ ARJONA, edic. SGTMV. loc. o. pág. 16 "El — desfase resultante entre la realidad y la normativa jurídica — ha de resolverse en una adaptación de ésta a aquella, pues son exigencias ineludibles de un orden social más justo, es la finalidad última del Derecho las que han determinado esa inadecuación y no, desde luego, el arbitrario capricho de cercenar facultades dominicales particulares".
- (246) Ello, hoy, se considera normal y necesario. Véase SERRANO GUIRADO: Planificación territorial, política del suelo... loc. o. — pág. 74. Hace años, estas actuaciones se miraban con determinadas reservas, v. LOPEZ RODO: problemas jurídicos del urbanismo, rev. "Nuestro Tiempo", año II nº 13, julio 1955, pág. 24, l.o. "La ordenación urbana de una gran ciudad exige expropiaciones de gran alcance. Pero el criterio de las leyes urbanísticas es pañolas resulta extraordinariamente peligroso. Estas leyes admiten no solo la expropiación por zonas sino también por "sectores completos", sin señalar límite alguno, con lo que se podría expropiar barrios enteros e incluso la totalidad de las fincas de una población sin que pudiera decirse que existe — traslimitación en el ejercicio de facultades legales. La expropiación de "sectores completos" es un arma peligrosa. Es un arma que manejada imprudentemente nos llevaría a la socialización; desaparecería la propiedad individual para dar paso a la propiedad colectiva, a la propiedad del municipio. Hay que — prescindir de esta expropiación por sectores completos, o por lo menos, señalarle unos límites. Que no se dé un cheque en — blanco a los órganos administrativos encargados de aplicarla, — sino que esta facultad tan excepcional se condicione y regule por la Ley en forma que no pueda nunca incurrirse en abusos!"
- (247) Las circunstancias y requisitos de las actas de expropiaciones por razón de urbanismo aparecen reguladas en la orden del Ministerio de la Vivienda de 9-3-1964.
- (248) GONZALEZ PEREZ en: La expropiación forzosa por razones de urbanismo, publicaciones ABELLA, 1965, pág. 15 y siguientes, hace una distinción entre necesidad de expropiación para vivienda, — edificación, que encuentra plenamente justificada y en cambio — considera improcedente la utilización de la misma para la ejecución de los planes de urbanismo: no hay ninguna necesidad de emplear el complicado mecanismo de la expropiación para realizar algo que puede realizarse por los propios interesados. Así lo impone principio tan elemental como el de la subsidiarie-

dad. Por ello le parece acertada la Ley especial de Madrid, - aprobada por Decreto 1674/63, de 11 de julio, que en su artículo 71, párrafo 1º, dispone: "Los terrenos de los propietarios- que no acepten urbanizar en régimen de cooperación o compensación o no cumplan debidamente las obligaciones que hubiesen - contraído, dentro de dicho sistema podrán ser expropiados por el Ayuntamiento o declarados en estado de venta forzosa".

Más adelante se hará notar cómo, en esencia, ésta es también - la intención principal de la Ley del Suelo.

- (249) ARREGUI, valoración del suelo... loc. c. págs. 22/24.
- (250) No nos cansaremos de repetir el carácter universal del problema. V. últimamente "Informe sobre la reunión del grupo preparatorio del ciclo de estudios sobre las disponibilidades de terrenos y su aplicación a la vivienda y servicios conexos", por iniciativa de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, SGTMV, S. IV, doc. 2/1965 de 10 de marzo.
- (251) Nos estamos refiriendo, como es lógico, no solamente a las disposiciones generales de la LE, sino a cuanto la misma prevé en el T. 3º "Procedimientos especiales", C. 1º "de la expropiación por zonas o grupos de bienes", artículos 59 a 70 inclusive.
- (252) Por todos, ROMAY "Expropiación ... loc. c. pág. 138.
- (253) Ofreciendo la Ley una generosa base jurídica para una política expropiatoria considera la expropiación como instrumento final de acción indiscriminada en la gestión urbanística por lo que la pone en juego para conseguir las más variadas metas, estimamos -por analogía a lo que hicimos en el capítulo anterior con relación a la Ley de Expropiación Forzosa- que del examen de su articulado y siguiendo en lo posible el orden establecido en el mismo, unido a la legislación posterior que la ha complementado, podemos obtener una visión adecuada de las expropiaciones urbanísticas.
- (254) La admisión de esta compatibilidad legislativa, aún con preferente aplicación de la Ley del Suelo, en lo referente a valoraciones, en la amplia forma en que venía siendo considerada por el Tribunal Supremo, ha motivado importantes consecuencias legislativas que veremos al tratar de esta materia.

Por otra parte, los problemas de compatibilidad alcanzan no solo a la Ley del Suelo sino a las disposiciones que se han dictado posteriormente y que iremos exponiendo a lo largo de este capítulo.

(255) Como es lógico, damos por supuesto al plantear la cuestión, que en el Decreto que declara la urgencia y necesidad de ocupación— se indique la vía legal a seguir. El caso más frecuente es cuando indicando que la expropiación se efectuará por la senda de — la Ley de Viviendas de Renta Limitada y su Reglamento, se pretende, después, aplicar la Ley del Suelo.

(256) Recordamos las palabras de CARRO —en sus estudios sobre la Ley— del Suelo ya citados— en el sentido de que los principales y — más importantes destinatarios de la Ley del Suelo son los municipios en cuanto a través de los Ayuntamientos persigue como — fin primordial el que se realicen las obras de urbanización.

(257) Entendemos que la palabra "obras" se utiliza no solo en el sentido en que lo hace la Ley de régimen local en sus artículos — 128 y siguientes sino también en el amplio de la finalidad general perseguida: viviendas, parques, centros culturales, etc.

(258) Ley de Régimen Local de 27 de mayo de 1955, artículos 143 a 155, 171 y 172, 289.

Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 27 de junio — de 1955, artículos 107 a 123.

Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, de 17 de junio de 1955, artículos 46-2, 51 a 55, 63, 128-3.

Reglamento de Bienes, Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924 (la parte que se considera vigente).

Y como es lógico la Ley del Suelo y las disposiciones atinentes a las ordenaciones urbanísticas específicas de grandes ciudades que tienen ese régimen especial, que la propia Ley del — Suelo declara vigentes (disposición transitoria 4ª).

(259) FRANCISCO PERA VERDAGUER: Expropiación forzosa, colección Nereo, Barcelona, 1963, pág. 360 y siguientes.

(260) MARIN TEJERIZO: El justiprecio en los expedientes municipales de expropiación forzosa, REVL 1956, nº 85; CARRO: La expropiación— forzosa en las Entidades locales, REVL, nº 89, septiembre-octubre 1956 pág. 666 a 679; RODRIGUEZ HARO: Normas aplicables en — el procedimiento expropiatorio por las Entidades locales, REVL, 1959 nº 106; PERA VERDAGUER loc. o. pág. citada.

(261) Ult. loc. o.

(262) Loc. o. págs. 503 y siguientes.

(263) En el mismo sentido los autores del "Tratado práctico del Derecho referente a la construcción y la arquitectura. La planificación jurídica de la construcción". Dirigido por Alfonso GARCIA—

GALLO y Luis LOPEZ ORTIZ, editado por el Instituto de Estudios Jurídicos y el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1964,- pág. 301.

- (264) Recuérdese las disposiciones sobre localización de los Polos, - la convocatoria del concurso para la concesión de beneficios y tramitación de solicitudes para obtenerlos -Decreto 31-1-64, Orden 1-2-64 y 25-2-64, respectivamente-. La brevedad de los plazos que se señalaban motivó la Resolución de la D.G. de los Registros y del Notariado de 16 de julio de 1964, dictada a petición del Sub-Comisario del PD, ordenando la preferencia del trámite por parte de los Registradores -de la Propiedad y Mercantiles- y Notarios, a los asuntos relacionados con el PD.

A este mismo sentido de urgencia responde la O. del M. de la Vivienda sobre la ordenación urbanística de los Polos para instalaciones industriales que se cita, posteriormente, en el texto.

- (265) Recordemos que la declaración de urgencia en la ocupación de - los bienes, por su carácter excepcional, sólo podía llevarse a efecto mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

- (266) Esta declaración, creemos, no tiene otro alcance que el expresado en la Norma 7ª del artículo 52 de la LE.

- (267) O sea, que quedan reducidos a 15 días los plazos de un mes en todos los casos del párrafo 1º; igualmente sufren la misma reducción, los plazos de la LS, pues aludiéndose indudablemente al artículo 122 de la misma no debemos olvidar que este no los fija -sólo exige los requisitos sin marcar fechas- y por ello ha de estarse a las disposiciones complementarias y éstas por el juego de los artículos 2.4 de la LEU, y 20 de su DEU, señalan - para la delimitación de Polígonos los mismos trámites que para la aprobación de los Índices, lo que nos permite afirmar que en las dos hipótesis, en los supuestos de los dos párrafos se aplican los plazos del artículo 11 del DEU.

- (268) El Decreto de 8 de septiembre de 1964 que desarrolla la Ley sobre Industrias de Interés Preferente, autoriza en su artículo - 24, al Ministerio de Agricultura, para dictar dentro de la esfera de su competencia las disposiciones necesarias para su cumplimiento. En uso de esta autorización se ha dictado la Orden - de 16 de diciembre del mismo año conteniendo las normas para obtener beneficios las industrias agrarias de interés preferente. Se alude expresamente a la expropiación en el artículo 5.3-f). La concesión del beneficio expropiatorio se obtiene según - el apartado 9º del mismo artículo, por la vía ya conocida señalada en el Decreto del 11-9-64 para las expropiaciones del PD.

- (269) Nos referimos a las expropiaciones masivas para polígonos de viviendas, llevadas a cabo por la iniciativa oficial.

Ha pasado a un segundo plano la expropiación como beneficio al-promotor particular de viviendas, sin perjuicio de la vigencia, oportunidad y posibilidad de este beneficio tradicional en la - legislación de vivienda.

- (270) Consúltese, en este aspecto Jesús FUEYO: Desarrollo político y Orden constitucional, conferencia en el Instituto de Estudios— Jurídicos, Madrid, 1964.
- (271) Palabras finales de LOPEZ RODO en el discurso en Las Cortes en- defensa de la IPD, loc. c.
- (272) Consúltese: Planificación Territorial y Planificaciones Secto— riales..., loc. c.

La tesis que sostiene el autor es clara. Debió ser previo al PD, la existencia de un plan de urbanismo que ya intuya la LS, y — que hasta el momento se ha quedado en un puro ideario normati— vo. Por no haber sido realidad, el PD, adolece de una falta de buena ordenación previa del territorio, de una programación es— pacial de las inversiones. Por la vía de la ordenación económi— ca y de la ordenación territorial se debía haber llegado a la — planificación de síntesis: A la integración en un conjunto inhe— rente y orgánico de las actividades sectoriales dispersas. No — había por qué acudir a medidas legales especiales para la plani— ficación turística, pues la LS, hablaba expresamente en el artí— culo 15 de la posibilidad de planes especiales para la protec— ción del paisaje y el que la ordenación turística se hubiera he— cho a través del sistema de planes especiales no hubiera encon— trado dificultad, en virtud del numerus apertus del artículo 13 de la misma Ley.

La Ley de Zonas y Centros Turísticos tiene un doble aspecto: De promoción y regulación de asentamientos humanos en razón de tu— rismo, en el cual no se le puede reprochar, pero al mismo tiem— po, es una Ley urbanística, de ordenación territorial que hace— quebrar todos los principios de planificación y verifica una — auténtica inversión de valores, pues es evidente que el turismo es la parte y el territorio es el todo, por lo que resulta de — hecho que al ponerse al servicio de esa ordenación sectorial — las técnicas concedidas para la total planificación urbanísti— ca—así, el juego de planes generales y parciales o los conceptos de solar, suspensión de licencia de edificación, parcelaciones, valoraciones y similares— se están desvirtuando esas técnicas — en beneficio de un ámbito de intereses muy concretos y para ma— yor descrédito de aquéllas frente a la comunidad.

Si el turismo justifica y exige hoy una planificación a él dedi— cada, ésta tendrá un feliz alumbramiento tan sólo cuando en la— previa ordenación general y total se hayan delimitado aprovecha— mientos, determinando las zonificaciones oportunas, valorando— racionalmente las alternativas posibles, realizando, en fin, — esa labor de síntesis trabajosa y trascendental en que se resu— me la ordenación del territorio.

La dirección eterodoxa que se ha seguido dá lugar al olvido del principio de que toda planificación que quiera conducir al mayor bienestar de la población ha de ajustarse: Unidad en la planificación. Unidad en el sistema orgánico de competencias; unidad, en el orden legislativo y reglamentario; y unidad, por último, en los medios de gestión y en las formas de actuación.

Las consecuencias que en la práctica -que examina y destaca- origina el sistema seguido son de la mayor importancia.

(273) Integrada fundamentalmente, por Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico y su Reglamento aprobado por Decreto 4.297/1964, de 23 de diciembre, el Decreto 1893/1964, de 25 de junio sobre Comisión Interministerial de Turismo, y, entre otras, las OO. de 4 de abril, 3 y 9 de julio de 1964 y 20 de octubre de 1965.

(274) FRAGA IRIBARNE: Discurso en defensa de la Ley citada pronunciado en Las Cortes, B.O.C. número 829, págs. 17.463 y sig. (en el mismo Boletín Oficial de Las Cortes se recoge el discurso de PEDROSA LATAS, con igual motivo): "El suelo turístico necesita en muchos casos ser creado, o al menos "recreado", y su acondicionamiento y ordenación envuelve cuestiones innumerables, desde su propia adquisición hasta su total urbanización, cuestiones - que, dado el carácter febril del "boom" turístico pueden desvirtuarse ante la idea de la especulación exacerbada".

(275) En cuanto a la posibilidad de extensiones o ampliaciones sobre terrenos que no figuren en el primitivo proyecto que se traduce en el Plan aprobado, se han de cumplir para que ellas sean posibles, los requisitos que quedaron señalados y hemos de seguir reiterando en este trabajo para los mismos casos en los polígonos urbanísticos, sin los cuales la actuación expropiatoria no está legitimada.

(276) Como dice GARCIA CANTERO: Nota sobre la individualización de inmuebles, ADC, T. 18, f. IV, pág. 853 "en el lenguaje legal finca y bien inmueble son conceptos equivalentes".

Por otra parte, recuerda que la definición de finca -que por cierto ha sido seguida por otras legislaciones- es dada en el R.D. de 3-4-1925 "Porción de terreno cercada por una línea poligonal que pertenezca a un propietario o a varios proindiviso dentro de un mismo término municipal".

(277) Ya la Base 11 del D. de 1 de julio de 1955 disponía: "El I.N.V. de acuerdo con la Jefatura de Urbanismo orientará la construcción hacia zonas o polígonos." En desarrollo de esta Base se dictó el D. de la Presidencia de 26 de octubre de 1956 que regula los convenios entre el INV y la DG de Urbanismo para el emplazamiento de viviendas y delimitación de polígonos aclarando que se podían tramitar con arreglo al artículo 121 de la LS. La Orden del 26-10-1960 -haciendo alusión a la Ley de 30-6-1959 -

que creó la Gerencia y al D. de 11-2-60 que aprobó su Reglamento- transfiere a la Gerencia las autorizaciones concedidas a la D.G. de Urbanismo para establecer convenios con el I.N.V. para preparar suelo urbanizado para la construcción de las mismas.

- (278) Es doctrina jurídica reiterada (S-s 27-12-60, 27-3-63, 2-7-64)- que los vicios o defectos en la tramitación de un expediente no supone sin más causas de nulidad de actuaciones, sino que es necesario que hayan producido indefensión de los interesados que las aleguen. Por ello, la S. de 26-11-63 -que trata concretamente del problema en la delimitación- dice que: "Si bien fue apreciado un vicio por no haberse notificado personalmente la Orden sobre delimitación del Polígono a un propietario, ni la inclusión del terreno en el expediente expropiatorio diphos defectos fueron posteriormente subsanados al haberse acordado, mediante Orden Ministerial, la reposición del expediente en cuanto al recorrente, al período procesal adecuado, poniéndole de manifiesto a aquél durante un mes para alegaciones tanto respecto a la inclusión del terreno de su propiedad en el polígono, como en cuanto a la valoración asignada convalidando así el defecto procesal advertido".

Por otra parte, la S. contiene un criterio de interés en las delimitaciones, al agregar: "la pretensión formulada por el recurrrente en el sentido de que la parcela sea estimada como no comprendida en el polígono por ser exterior a él, en base a la poca precisión del texto de la Orden ministerial sobre su delimitación, en que se emplea el término "aproximadamente", no puede ser acogido teniendo en cuenta que según los servicios técnicos del suelo, tal parcelal está dentro de los límites aprobados para el polígono".

La S. de 6 de febrero de 1965, en cuanto al no haber estado expuesto al público la delimitación de un polígono durante los 30 días dice: "tal acaecimiento no causó indefensión alguna a los recurrerentes, quienes, de hecho, examinaron con tiempo suficiente los proyectos mencionados, como lo prueban los recursos que al efecto se presentaron y toda su actuación con respecto a los mismos".

Las S-s. 13 y 23-2 y 8-4 de 1965 indican -como ya puntamos en su momento- que es admisible la simultaneidad del trámite de delimitación y valoración del polígono siempre que se cumplan todos los trámites y requisitos exigidos en cuanto a ellos, a condición de que no ultime o produzca la resolución aprobatoria de las valoraciones, con anterioridad a la del polígono y su delimitación.

En cambio, produce indefensión, según la S. del 9-4-1965 -a la vista del artículo 17 de la LE y 52 de la LS, por la conexión existente entre ambos- el no formular en el acto de la delimitación "una relación concreta e individualizada en la que se describan todos los aspectos, material y jurídico de los bienes o derechos que se consideren de necesaria expropiación".



(279) La extensión o ampliación de un polígono es perfectamente viable, después de aprobado el primitivo de delimitación sino se incide en los defectos y su tramitación se ajusta a los requisitos legales, e incluso son tolerables y no pueden considerarse excesivas algunas incorrecciones no esenciales, por ello la S. de 6-4-1965 dice: "Que aunque con un sentido técnico muy depurado podría reputarse incorrecta alguna base o actuación de la Administración en orden a la tramitación del proyecto de ampliación del Polígono a que se refiere este proceso, como quiera — que esas incorrecciones no son esenciales ni han producido indefensión al recurrente que fué oído en vía administrativa, en la que ejercitó los recursos previos que legitimaban su actuación ante esta jurisdicción; que por la Administración se observaron los requisitos y plazos establecidos por los artículos 32 y 121 de la LS; que la documentación y publicidad fué suficiente para que los interesados conociesen los bienes que resultaban afectados; que las razones justificativas de la necesidad de ampliación no están solo en la frase que se destaca en la demanda sino en ella y en las amplias e iniciales del polígono ampliado; — que la ampliación está comprendida dentro del Plan general de ordenación y que el informe del Ayuntamiento se emitió y ha sido favorable, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo pretendido, ya que la Administración no infringió el Ordenamiento jurídico vigente, por esos motivos y porque no existe ninguna disposición que imponga que la notificación de un — proyecto se realice personalmente y sí solo de la forma que prevé el artículo 32 de la LS, que fué cumplida, sin que tenga relevancia justificativa de la pretendida nulidad en que la ampliación se anunciase antes de la aprobación de la delimitación primitiva puesto que en definitiva se observaron con respecto al proyecto de ampliación los mismos trámites, información y publicidad que se requieren para la aprobación de un proyecto independiente y con propia substantividad, y porque, en todo caso, — cuando se aprobó el proyecto de ampliación, en 21 de julio de 1962, ya se había aprobado el primitivo de delimitación, en 10 de abril de igual año".

(280) Se trataba de un polígono en Granollers acordado por D. del 12-4-57 para la construcción de viviendas por los trámites expropiatorios del Reglamento de Renta Limitada; por D. de 16-7-64 — se derogaba el anterior y se delimitaba otro siguiendo los trámites expropiatorios de la LS.

Con todos los respetos a la autoridad de nuestro más Alto Tribunal, creemos que los razonamientos de la Sala adolecen de falta de visión realista en lo que a finalidad se refieren, pues se dice en la S. anteriormente a cuanto hemos citados en el texto: "ni son exactamente coincidentes las finalidades de urbanismo — en general y las relativas a las viviendas de renta limitada", — pues debe existir una indudable interrelación entre la política de suelo y de vivienda.

Con esta salvedad, es obvio que a la vista de la S., la Administración viene obligada a declarar la nulidad de lo actuado y al respeto de la situación jurídica que ha conferido la S., - es decir, el no ser incluido en el polígono; situación que podrán esgrimir -y deberá ser amparada- frente a cualquier otra actuación de la Administración que esté en relación de causalidad con el D. del 12-4-57 y que intente desconocerla.

- (281) Se admite y regula con precisión, por ejemplo en la Ley belga sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de 29 de marzo de 1962. V. especialmente el artículo 25, pues en él se expresan las posibilidades de los propietarios tanto cuando el terreno va a ser destinado a vivienda o locales comerciales como cuando se trata de otros usos.
- (282) MARTIN BLANCO, Estudios... loc. o. pág. 9 y siguientes, hace - un completo estudio del Decreto.
- (283) El artículo 1º indica que los propietarios afectados pueden solicitar la liberación si se comprometen previamente a: 1º.- Someterse al Plan parcial del polígono; 2º. Aceptación expresa - de la reparcelación de la D.G. de Urbanismo acuerde como consecuencia de la petición del afectado, debiendo abonar los gastos por adelantado que origine la misma; 3º. Aceptación de la servidumbre de edificación y ordenación que el Plan lleve implícito; 4º. Aceptación del precio de expropiación cuya aceptación solamente obligará al solicitante si se le acepta su petición; 5º. Aportación al pago del coste de la urbanización que le corresponda y que se señalará por la D.G. en su día; y 6º. Iniciación en la construcción en el plazo de un año si las viviendas a construir son más de 100; si son más, ha de presentar un Plan de etapas que habrá de ser previamente aprobado. La construcción en cualquier caso ha de seguir un ritmo normal.

El artículo 2º determina cómo ha de efectuarse la aportación - al pago de la urbanización, plazos y porcentajes.

El artículo 3º fija las consecuencias del incumplimiento por - el particular de los compromisos, lo que da lugar a: 1º. Pérdida del 25% del importe del primer plazo entregado para el pago del coste de la urbanización (5% del importe previsible de la edificación total en el volumen que se permita al interesado). 2º. Adquisición por la D.G. del terreno por el precio aceptado por el interesado (nº 4 del artículo 1º) y depositado, en su caso, por la Administración con la ocupación y toma de posesión inmediata de la parcela o parcelas que se formalizará por actas firmadas por el representante del Ministerio Fiscal en nombre del particular cuando éste no concorra o se negare a firmar.

Al incumplimiento equivale la paralización de las obras, una vez iniciadas, durante un plazo superior a cuatro meses o no efectuarlas a ritmo normal. En estos supuestos las obras quedarán propiedad de la DG por su precio de coste según decisión - del Presidente de la Comisión Central o Provincial de Urbanismo.

Según el artículo 4º el afectado podrá proceder a la venta de los terrenos de su propiedad o de los que correspondan como resultado de la reparcelación que se practique, siempre que: a) la DG. apruebe previamente la enajenación; b) el comprador se subrogue la obligación de cumplir todas y cada una de las condiciones establecidas en el D., lo que se consignará expresamente en la escritura de compra y en la inscripción registral.

El artículo 5º regula el trámite a seguir en la presentación de la solicitud que se acepta o deniega discrecionalmente por el Ministro de la vivienda.

El artículo 6º autoriza al mencionado Ministro a dictar las disposiciones complementarias para el cumplimiento y ejecución del D.

La Disposición transitoria, dice que el régimen de liberación se aplicará a los expedientes de expropiación en tramitación, siempre que el interesado no haya percibido el precio.

La Disposición adicional indica que lo que se dispone en el D. será de aplicación a las expropiaciones realizadas por cualquier órgano urbanístico en ejecución de la LS. La solicitud deberá presentarse ante el mismo y éste decidirá, según sus propias normas de competencia.

- (284) Ult. loc. o. págs. 11 y sigts.
- (285) "El Urbanismo... loc. o. pág. 299.
- (286) Expropiación... loc. o. pág. 143.
- (287) Teoría... loc. o. págs. 202 y 203.
- (288) Expropiación... loc. o. págs. 1.031.
- (289) En el mismo sentido GONZALEZ BERENGUER, loc. o. y págs. o. — "Resta únicamente como expropiación idónea para la aplicación del Decreto el caso de actuación mediante el sistema de expropiación, convirtiéndose la expropiación (en el texto, creemos que debe ser liberación), como dice MOLA en una compensación de sentido inverso".
- (290) "... el artículo 5º cuyo párrafo 2º determina de modo inconcuso que la concesión del derecho a que se le exceptúe a un propietario su finca de una expropiación... ya efectuada es absolutamente potestativo en la Administración, la cual después de oír los informes técnicos y jurídicos que estime pertinentes — resuelve discrecionalmente, esta es la palabra que para que no haya equívocos emplea el párrafo que comentamos y en vista de ello es indudable que la conclusión que se impone es que no existe derecho administrativo alguno por parte del recurrente — que haya podido ser violado por la orden recurrida".

- (291) Loc. c. pág. 204.
- (292) Indudablemente, el término es empleado en una de sus acepciones gramaticales "separar o apartar uno algo de lo que se distribuye, reteniéndolo para sí o para entregarlo a otro". Por ello, es difícil su equiparación a las reservas en su significado técnico-jurídico, procesal o civil.
- (293) Como tal derecho de adjudicación preferente cuenta entre otros precedentes con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Urbanística italiana de 17 de agosto de 1942, en relación con las expropiaciones para las zonas de expansión sobre los terrenos sin edificar y aquellos en los que existen construcciones en desacuerdo con el destino de la zona o que tengan carácter provisional, los expropiados y sus herederos podrán ejercitar un derecho de prelación sobre dichos terrenos cuando éstos, después de la aprobación del plan particularizado en que están comprendidos queden disponibles para la edificación privada.
- (294) En la Comisión de Vivienda fué presentada al proyecto de Ley la enmienda número 7 en la que figuraba como primer firmante el Procurador señor GARCIA HERNANDEZ y en ella se solicitaba la supresión del artículo 3º, precisamente por esta razón, diciendo "Hasta el momento presente el urbanismo venía siendo considerado como una actividad sometida a un previo planeamiento. Al parecer, según se desprende de este artículo, el urbanismo en lo sucesivo es algo ocasional, sometido a la contingencia de cada caso y al criterio de quien lo ha de regir. Ello se desprende de la posibilidad, que este artículo consagra, de autorizar la delimitación de polígonos sin siquiera la preexistencia de un Plan General mínimo requisito exigido por la LS. Y no se diga que ello surge por imperativo de una realidad, porque si bien ésta nos dice que en muchas ciudades lamentablemente aún no existe dicho Plan, no se nos alcanza a comprender por qué ni siquiera se han dictado hasta el momento las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento previstas en el artículo 57 y 58 de la LS. Siquiera debería saldarse esta posibilidad, ya que de lo contrario se afirmará cada día más la disociación existente entre normas que no se cumplen y procedimientos que se siguen. El apartado a) es verdaderamente explícito en cuanto no se exige siquiera el Plan General; pero el b) es lo suficientemente confuso para no suscitar la sospecha firme del alcance que se le pretende dar. Pedimos la supresión íntegra del artículo".

La enmienda -al igual que la de los señores AIGE PASCUAL y CABELLO DE ALBA que por otros motivos pedían también la supresión del artículo- no fueron aceptadas por la Comisión por las razones, que en nombre de la misma expone TRIAS BERTRAN en el discurso en defensa de la Ley "... tuvieron que ser rechazadas porque el Proyecto de Ley se encuentra con una realidad insoslayable, cual es la necesidad de que las expropiaciones que sean precisas para ejecutar los Planes de urbanismo y vivienda no pueden demorarse, en razón de su urgencia social, hasta-

que estén aprobados los Indices Municipales de Valoración..... Por lo que respecta a la alegación de que el texto del artículo podrían desvincular al urbanismo español de la idea de un plan previo, es evidente que ésto no responde ni a la política del Gobierno y a la práctica del Ministerio, que con perseverancia viene actuando para conseguir que las ciudades y comarcas españolas tengan su Plan de Ordenación... pero, por otra parte, era necesario obviar las situaciones de emergencia que en determinados casos o ante fenómenos urbanos acuciantes exigen una actuación inmediata para preparar polígonos con destino a la construcción de viviendas o al establecimiento de industrias, para lo que es necesario que la expropiación esté debidamente legitimada, que es a lo que responde el artículo 3º que estoy comentando". Con anterioridad TRIAS BERTRAN había dicho que el artículo 3º "arbitra un sistema transitorio... mientras no hayan sido confeccionados los Indices Municipales de Valoración". (V. los textos íntegros de las enmiendas y el discurso en el volumen 4º de la S. "Conferencias y Discursos" — SGTMV, Madrid, 1962, loc. o.).

(295) Este procedimiento excepcional, ha sido autorizado en las actuaciones expropiatorias del Plan de Desarrollo (vid. supra); en la delimitación de los polígonos de descongestión de Madrid, Decretos 23-4 y 27-8-1964; y, en general, para la delimitación de polígonos donde no existe plan (v. p. ej. el Decreto de 27 de agosto del mismo año en un polígono de Jaén).

(296) La S. del 20-4-64 —ya citada— ha dicho sobre la exigencia del plan general previo a los efectos expropiatorios de la delimitación de polígonos al amparo del sistema del artículo 121 de la LS, "que según el párrafo 2º... antes de la delimitación de un polígono para poder ir después a la expropiación es preciso que, previa y necesariamente se haya aprobado el plan general de ordenación urbana y no es lícito por tanto, la delimitación del polígono... que se impugna en este proceso, puesto que al someterle a información pública no estaba aprobado aún el plan general; el hecho de que éste se aprobara después no legitima ni convalida, ni salva, el defecto de que ese plan general no estuviera anteriormente aprobado, según un orden lógico y legalmente previsto, en los artículos 9 y 121 ... faltaba la necesaria legitimidad para ejercitar la potestad expropiatoria...".

En igual sentido las S-s. de 12-3, 14-5 y 19-6 y 21 del mismo mes de 1965.

(297) Los principios, loc. o. págs. 138-139.

(298) Los efectos de la inscripción en el Registro Municipal de Solares, RCDI, mayo-junio 1965—pág. 600.

- (299) "El Sr. TOLEDO deseaba mediante enmienda presentada al artículo 31, que los proyectos de ejecución se llevaran a efecto en el plazo máximo de 15 años, y deseosa la Ponencia y la Comisión de aceptar las razones que aconsejaba la modificación, — compatibilizándolas con la flexibilidad que el desarrollo de — los proyectos de ejecución tienen que llevar, acudió a la fórmula de que la fijación del plazo quedara consignada en los correspondientes proyectos de actuación" (GARCIA HERNANDEZ: Discurso... loc. c. pág. 492).
- (300) "Aceptado el principio de que todo Plan legitima cualquier género de expropiaciones, no es justo que los terrenos concretamente afectados por el Plan, permanezcan indefinidamente congelados bajo la amenaza de expropiación sin que ésta se llegue a producir nunca. Por eso la Ley establece un límite máximo de diez años para que la Administración expropie desbloqueando en otro caso la propiedad congelada. CARRO —agrega por nota que — el artículo 56 es una novedad en nuestra legislación, pues si bien la LRL ya dispuso que todo Plan fijaría un plazo —que no podía exceder de diez años— para realizar las expropiaciones — que su ejecución requiriese, el precepto no añadía nada acerca de cual sería la situación de los propietarios una vez transcurrido ese plazo sin haberse llevado a cabo la expropiación.— El Tribunal Supremo atajó el problema disponiendo que cuando — los Ayuntamientos negasen licencia de edificación por hallarse la finca afectada por el Plan de Ordenación, debería procesarse simultáneamente a su expropiación. Todos estos remedios— fueron, en la mayor parte de los casos reales, letras muertas— para poder quebrar la congelación de la propiedad resultante — de un Plan, por ésto la solución que da el artículo 56 aparece como definitiva para terminar con esa congelación de facultades dominicales que produce toda amenaza de expropiación nunca llevada a efecto (Los principios de la Ley del Suelo, loc. c.— pág. 538).
- (301) Con la sola excepción que precisa la S. de 16-3-60 al decir — que no es aplicable el artículo 153 al señalamiento de alineaciones y rasantes a que han de ajustarse las edificaciones  futuras, que corresponden a los Ayuntamientos, de acuerdo con — el artículo 58 del Reglamento de 14 de julio de 1924, sino a — los proyectos que motivan expropiaciones concretas y actuales.

En plazo de diez años, lo hace jugar la Ley en sentido inverso, pero con iguales efectos en cuanto al derecho de retorno. Nos — referimos a lo dispuesto en el n° 4° del artículo 171 en relación con el 101 del Reglamento de Servicios de 17 de julio de 1955, pues si la municipalización o provincialización cesa en el plazo de diez años los particulares o empresas expropiadas — podrán ejercitar los derechos de tanteo y retracto conforme al Código civil sobre los bienes que les hubiesen sido expropiados. Pero observamos con PERA BERDAGUER —"expropiación..." loc. c. pág. 372 in fine y 373— como a pesar de referirse la Ley a los derechos de tanteo y retracto en realidad lo que se configura es un derecho de reversión o retorno, que guarda más seme-

janza con el de la misma naturaleza previsto en los artículos 54 y 55 de la LE y 63 y siguientes de su Reglamento.

- (302) Nos apoyamos al hacer esta afirmación en la S-s. de 11 de abril y uno de junio de 1964: La primera dice que pasado el plazo del artículo 56 hecho el oportuno requerimiento a la Administración, y una vez transcurridos los tres meses desde que se hiciera, el particular recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales, si la Administración no la lleva a efecto, y que el artículo 56 guarda relación tanto con los proyectos futuros, como con los anteriormente aprobados, puesto que es a la "entrada en vigor del Plan" a lo que la ley se refiere, y no a la vigencia de la Ley propiamente dicha.

Y la segunda, después de insistir en los razonamientos anteriores y de establecer la relación entre el artículo 56 de la LS - y los artículos 54 y 55 de la LE indica que lo que se pretende con tales preceptos es de un doble efecto: de un lado favorable a la Administración a fin de que ésta pueda contar con ese plazo para la práctica de sus proyectos evitando un aluvión de expropiaciones que puedan poner en peligro sus presupuestos, y de otro lado, a favor de los administrados, evitando una situación permanente de incertidumbre para su propiedad.

- (303) MARTIN BLANCO: el artículo 56 de la LS y la recuperación por -- los propietarios de terrenos del ejercicio de las facultades dominicales, en RDP, septiembre de 1965, págs. 797/804, dice acerca de la naturaleza jurídica de este derecho: que no puede hablarse de reversión, pues la expropiación no ha sido consumada; no se trata de una liberación de expropiaciones por la vía del Decreto de 26 de noviembre de 1959, pues es discrecional su concesión por la Administración y aquí se impone a la misma; no encaja tampoco en la figura de una recuperación de terrenos como consecuencia de la cesión obligatoria de los mismos, porque la cesión además de caracterizarse por ser una limitación del dominio -- y no una servidumbre ni la privación de propiedad por la -- expropiación -- afecta a otra clase de terrenos distintos, entraña una extinción de la propiedad privada y tiene su juego corrector en la reparcelación. Para él la dicción legal "recobrar el libre ejercicio de las facultades dominicales" está apuntando claramente a la esencia misma del derecho de propiedad: a la -- contracción previa de la posterior expansión por elasticidad, -- del núcleo abstracto de facultades que integran aquel derecho. -- Por el transcurso de los diez años, sino se ha llevado a cabo -- la expropiación o imposición de servidumbres con los demás requisitos del artículo 56 desaparece la comprensión o constricción de la facultad del propietario y su núcleo o circunferencia de facultades se expande y recobra, por elasticidad su primitivo contorno o volumen.

- (304) La iniciación del expediente de expropiación. Una anomalía acusada por la jurisprudencia, RAP, nº 36, pág. 155/208.
- (305) La Ley Orgánica belga de 29 de marzo de 1962 (V. Georges BRICMONT: Aménagement... loc. o. pág. 101 y siguientes) es la primera, que sepamos, que ha dado una solución legal al problema, — en la forma que venimos propugnando. Para ello se ha distinguido el Plan de ordenación y el Plan de expropiación. No van necesariamente unidos. Se trata de dos documentos administrativos — diferentes que pueden ser establecidos conjuntamente o por separado. En relación con el valor, el que habrá de tenerse en cuenta será aquel que tenga el bien en el momento de la expropiación, como si el Plan de ordenación no existiese.
- (306) Según Charles ABRAMS: Problemas... 1. o. págs. 115/116, la expropiación de terreno sobrante (conocida en los Estados Unidos con el nombre de "excess condemnation") facilita igualmente el desarrollo de una mejor urbanización en la zona que se halla en torno a las mejoras y permite del mismo modo la adquisición de franjas, enclaves y restos de terrenos que de otro modo seguirían en poder de los antiguos propietarios y que a causa de su forma y dimensiones anormales quedarían inútiles o serían abandonados. Agrega que su origen se remonta en EE.UU. a 1699; y — que ha sido adoptado en Italia, Bélgica, Países Bajos, Suecia, — Reino Unido y Francia.
- (307) V. sobre antecedentes legales de la cuestión: GARCIA DE ENTERRIA "La Ley del Suelo... loc. o. págs. 494-499 y MARTIN TEJERIZO, las cesiones... loc. o. pág. 559 y siguientes.
- (308) El supuesto derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, RAP, nº 41, págs. 135-150.
- El mismo autor, posteriormente, en su Teoría... loc. o. págs. — 222 y siguientes recoge dos opiniones en el mismo sentido: una, de LLISET BORREL ("Enajenación de Parcelas no utilizables", REVUE, nº 104, pág. 176); y otra del Instituto de Estudios de Administración Local y Ministerio de la Vivienda, el texto de cuyos — dictámenes acompaña.
- (309) Todo ello explica el que al dilatarse en el tiempo la consecución del fin último, se puedan dedicar en el interregno los bienes al uso que tenían con anterioridad a la afectación. Esto es lo que autoriza la Orden de 21 de abril de 1960 por la que se regula el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento agrícola sobre los bienes constitutivos de reservas de suelo (en los casos procedentes) de la Gerencia de Urbanización.
- (310) Son innumerables, v. p. ejemplo el Decreto de 16-12-61 para las inundaciones de Sevilla; Decreto-Ley de 8-3-1962 sobre calificación y régimen de los alojamientos financiados por el INV; los Decretos del 12-1-1963 referente a las construcciones de alber-



gues en Córdoba y Madrid, el de 4 de julio del mismo año, en Barcelona, y el de 31 de octubre de 1964, en Santiago de Compostela.

- (311) V. las consideraciones que sobre el tema formula FUENTES SAN- - CHIZ en: Problemas... loc. c. pág. 27-31; y, específicamente -- sobre el derecho de reversión en el Reglamento de 5 de marzo de 1964 (artículos 44 y 45), los autores del: Tratado práctico.... loc. c., págs. 164 y siguientes.
- (312) Según VILLAR PALASI -"La traslación... loc. c. págs. 184-185- - "La expropiación como técnica para sancionar el incumplimiento de deberes sociales hace aproximar la expropiación en sentido -- clásico a la confiscación, suponiendo un procedimiento intermedio. De común con la confiscación tiene la causa de la priva- -- ción, título penae y no título supereminetis dominii, como en la expropiación, para utilizar la terminología de GROCIO. No se trata en ella de un despojo al propietario de los productos e -- instrumenta sceleris (Código penal, legislación de aduanas, divisas, abastecimientos, etc.), es decir, de una incautación por incumplir un deber concreto de tipo negativo (deber de abstenerse), sino, por el contrario, de una infracción a un deber positivo, de realizar el contenido de su derecho según las exigencias de la comunidad. Ambas situaciones son, desde luego, profundamente diferentes. La doctrina alemana utiliza las técnicas respectivas de Einsiehung y Verwicklung, despojo y abandono. Los glosadores llamaban a estos casos la ablatio dominii cuando jus non est acquisitum actualitater (HASOM). En estos casos, la expropiación se aproxima a lo que DEBEYRE llama la mesure de police".
- (313) El Decreto 1.006/66, de 7 de abril, aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, que constituye un paso importante en el tratamiento de los complejos problemas que el delicado conjunto de operaciones que las reparcelaciones llevan implícitas, plantean.
- (314) Otros autores, a la expropiación no la consideran como sistema de actuación. Así GONZALEZ BERENGUER (Teoría... loc. c. pág. -- 155/156), se hace eco de la opinión de DELGADO IRIBARREN el -- cual estima que es erróneo decir que la Ley ha consagrado cuatro sistemas de actuación; la verdad es que ha instituido tres sistemas. Independientemente de ellos y en otra línea está la expropiación.
- (315) La experiencia de César SANZ PASTOR al frente de la Gerencia de Urbanización le hace expresarse en términos análogos. V. su comunicación al primer Congreso Nacional de Urbanismo: Aspectos legal, histórico y social de la gestión urbanística, SOMV, volumen dedicado al Congreso citado, 1962, pág. 186 y siguientes.

(316) Indudablemente, esta consagración solemne de la posibilidad de expropiar para las reservas, con la secuela de la posibilidad de reventa de los terrenos, ha supuesto un cambio en las ideas generales sobre la materia, no sólo en España, sino en los restantes países. V. p.e.j. la evolución del problema en Francia - hasta la Ordenanza de 23 de octubre de 1958 en I. NICOLAS: Le - nouveau... loc. c., pág. 27.

(317) Expropiación..., loc. c. pág. 143/145.

(318) La trascendencia de la cuestión no es ignorada por los Centros-Oficiales y la SGTMV, con la colaboración de la Comisión de estudio, creada en 1962, prepara un Reglamento de expropiaciones-urbanísticas, que al menos en este aspecto resolverá las interrogantes que la Ley presenta.

(319) El tráfico..., loc. c., pág. 228.

(320) Contribuciones..., loc. c. y pág. c.

(321) Su texto dice: "Artículo 122. Cuando se declare un polígono dentro del sistema que se refiere esta Sección, el expropiante podrá optar entre seguirla individualmente para cada propietario o aplicar el procedimiento de tasación conjunta con arreglo a estas normas:"

1º.- El proyecto de expropiación será expuesto al público para que los interesados puedan formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos.

2º.- Informadas éstas por el Ayuntamiento, se elevará el expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida.

3º.- El acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnabile mediante recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, ante la propia Comisión Central.

4º.- Sobre las fincas comprendidas total o parcialmente en el polígono aprobado no se podrá realizar construcción alguna ni modificar las existentes sin autorización expresa del Ayuntamiento, en la forma que indican los artículos 46 y 47".

(322) Su texto dice: "Artículo 24.1. Para la determinación del justiprecio individualizado de las fincas, el organismo expropiante, de conformidad con lo prevenido en el artículo 122 de la LS, — podrá optar entre la tramitación ordinaria o el procedimiento de tasación conjunta.

2. En el primer supuesto, se aplicarán las normas de tramitación contenidas en la legislación general de expropiación forzosa.

3. Cuando se utilice el procedimiento de tasación conjunta, únicamente deberán cumplirse los trámites expresamente exigidos — por el citado artículo 122, en la forma siguiente:

a) La información pública se practicará durante un mes en la forma prevenida en el artículo 13 de este Decreto;

b) Las reclamaciones presentadas serán informadas por el organismo expropiante y, en su caso, por el beneficiario;

c) En el supuesto de que no actúe el Ayuntamiento, se abrirá a continuación otro plazo de un mes para dar a éste vista y audiencia, y

d) El informe municipal versará sobre las reclamaciones formuladas y cualesquiera otras circunstancias que estime oportunas".

- (323) Incluso facilitar su aplicación al aceptar la aprobación simultánea de los expedientes de delimitación y expropiación en una misma O. ministerial del polígono (S. 5-4-65).
- (324) A cuanto afirmamos en la nota 315, y en el texto correspondiente a la misma debemos agregar últimamente a VALLET DE GOITISOLO: Dictamen sobre las facultades de los contadores-partidores para interpretar el testamento, ADC, T. 18, fascículo 1, pág. 261 y siguientes, el cual no dice: "Es sabido que el concepto de valor es relativo, GIDE (Curso de economía política, traducción al español de Carlos DOCTEUR y José MUÑOZ ESCAMEZ, 8ª edición - París 1932 págs. 59 y siguientes), transcribiendo a RICARDO al que califica como el más profundo pensador de la ciencia económica, afirmó: "Cada hombre tiene su módulo particular para apreciar el valor de sus gozos, y este módulo es tan variable como el carácter humano". Científicamente, después de transcurridos ochenta años desde que STUART MILL afirmó que la teoría sobre el valor había quedado completa con sus conclusiones, el citado GIDE calificando de temeraria esta afirmación, confiesa que -- "son innumerables las teorías nuevas sobre el valor, sin que pueda afirmarse que ninguna de ellas sea definitiva". Tenemos un valor en uso, un valor de producción, un valor de reproducción (es decir, por el coste de producción en el día de la fecha de una cosa igual a la valorada), un valor en renta, un valor en cambio. Y cada uno de estos valores es igualmente relativo; subjetivo el primero, variables casi todos los demás según las circunstancias de tiempo, lugar, oportunidad, etc. o según los intereses concretos que tengan comprador y vendedor, o la necesidad sentida por éste y por aquél".
- (325) VALLET, ibidem, pág. 249 "tratándose de disposiciones de Derecho necesario, la Ley no puede dejar los problemas de valoración, que pueden presentarse, a la particular apreciación de una sola de las partes interesadas. En esos supuestos la valoración debe hacerse lo más objetivamente posible. En caso de entablarse litigio será el juzgador quien deba resolver".
- (326) En la nota 223, v. ahora, las págs. 173 y siguientes del trabajo allí citado.

- (327) Toda esta nueva posición del Derecho administrativo, a nuestro juicio, ha respondido a las demandas doctrinales que han fijado nuevas posiciones sobre la función social de la propiedad y han señalado la necesidad de una acción estatal sobre ellas. Es curioso recordar con BALLARIN -D. agrario, loc. c. pág. 61- como preveía el primer Consul que se había de llegar a ella, pues no le preocupaba la absolutista definición de la propiedad del artículo 544 de su C.c. pues según él quedaría corregida suficientemente con posteriores medidas emanadas de la Administración.

El que con todas estas nuevas técnicas se desborde o no el concepto clásico de la expropiación y se diluya su concepto, es -- problema distinto, del que ya hemos tratado.

- (328) V. BALLARIN, ibidem págs. 419 y 20, las opiniones de LEGAZ LACAMERA, J. GABIN, RUIZ DEL CASTILLO, COLIN y CAPITANT, RADBRUCH y Emilio DURKEIM, en el sentido de que los juristas han de buscar una adaptación lo más perfecta posible entre el Derecho y la realidad; ha de considerarse ante todo como hombre y por consiguiente "ha de tener una convicción bien fundada sobre la justicia o injusticia del Derecho o sobre su adaptación a la realidad", en palabras de LACAMBRA; por ello prestará siempre apoyo a cuantas normas tengan auténtica vigencia jurídica -vigencia- formal tienen todas- por no estar alejadas de la vida popular.

- (329) BALLARIN, ibidem, págs. 426 y siguientes, especialmente la nota 39 en la página inicial citada.

- (330) Estos propósitos que guían a los redactores de la LS no habían sido desconocidos por los de la misma LE, los cuales reconocían la primacía de los criterios objetivos de valoración sobre los subjetivos, si bien, a falta de unos primeros plenamente garantizables, hubieron de admitir (a título excepcional en teoría, pero habitualmente en la práctica) la determinación del justiprecio con arreglo a bases subjetivas. Recordemos a estos efectos, que en su preámbulo se dice: "sobre estas bases, el Jurado de expropiaciones puede llegar a corregir las mayores deficiencias del actual sistema de tasación... encierra las mayores posibilidades de conseguir por preparación de índices y la fijación más precisa de las bases de valoración- llegar algún día a una determinación automática del justo precio".

Todo ello da la razón a TRUJILLO PEÑA: el justiprecio en la expropiación forzosa y su impugnación jurisdiccional, Revista de Derecho Judicial, año 3º, nº 11, julio-agosto 1962, pág. 31, -- cuando dice que "buscar en lo factible objetivar las tasaciones ha sido siempre la meta del legislador".

- (331) Discurso loc. c. pág. 479.

- (332) Discurso loc. c. pág. 31.

- (333) El artículo 43 de la LE establece, como es sabido, una norma especialísima: la libertad del Jurado —extensiva al expropiado y al expropiante— de no atenerse a los criterios estimativos que la Ley señala cuando a su juicio, de la aplicación de los mismos, no resultare conforme al valor real de los bienes o derechos objeto de la expropiación por ser ésta superior o inferior a la valoración obtenida de su aplicación. En este supuesto, —se comienza por valorar con arreglo a las normas de la Ley, pero al mismo tiempo se puede proponer por los contendientes y decidir en definitiva por el Jurado, las rectificaciones que debían ser introducidas, en alza o en baja, fundamentando con el mayor rigor y detalle las modificaciones propuestas. Aunque los autores de la LE, concibieron la autorización como excepcional, ya la doctrina desde el primer momento auguró que iba a jugar —"de facto" el papel de regla por su aplicación reiterada. A este fenómeno es al que alude TRIAS BELTRAN "Discurso loc. c. —pág. 46, señalando que la aplicación del mismo al establecer un sistema de apreciación subjetiva en la determinación del justiprecio quebraba el principio de valoración objetiva que con tanto vigor había introducido en nuestro derecho positivo la LE.

La extensa jurisprudencia que sobre el mismo se ha producido —(se puede señalar en otras, como más destacadas las S-s de —22-10-58; 16-4, 12-6, 3, 4 y 7-7, 30-10, 21-11 y 26-12-59; 22-11-60; 10-1, 4-4, 8-5, 28-6, 6-10 y 13-11-61; 18-1-62; 14-1-63; 12 y 26-6, y 19-11-64; y 19-10-65) es jugosa en consecuencias —condicionantes para la posibilidad de aplicación del mismo.

Destaquemos, por nuestra parte, que entre las mismas se observa —específicamente en las S-s 3-11-62, 22-10-63, 18-2-64 y 26-1-65 que el Tribunal Supremo— aún antes de entrar en juego la —LEU— invocando el artículo 85 de la LE había empezado a dejar —de aplicar el artículo 43 de la LE a las valoraciones urbanísticas declarándole inoperante a estos efectos.

- (334) Al mismo nivel, aunque no se indicara de una manera muy especificada, figura el que la Administración tenga con esta Ley un —instrumento que se permita la actuación rápida y eficaz en la —expropiación de grandes extensiones de superficie, evitando así que las dilaciones y demoras de toda actuación judicial y de —todo conflicto de intereses impidiese la efectividad de los —grandes planes de vivienda o urbanismo, ya formulados o en preparación.
- (335) La Dirección General de Urbanismo en colaboración con la SGMV, viene publicando desde 1962 hasta la actualidad una serie titulada "Estudios y Proyectos Técnicos de Uso y Régimen Económico del Suelo" que tienen un especial interés sobre el particular. Debemos destacar el documento número uno "primer proyecto de Instrucciones para determinar los Indices municipales de valoración del suelo", y el número 6 "Instrucciones para determinar los Indices municipales de valoración del suelo".

- (336) V. BARTOLOMEI, L'expropriazione... loc. o. pág. 470/71 y notas.
- (337) V. un completo resumen jurisprudencial sobre el tema en RODRIGUEZ MORO: L'expropiación loc. o. pág. 258 y siguientes.
- (338) El artículo 7º del DEU cita entre ellas, el producto íntegro o el líquido imponible de la contribución territorial urbana, del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos y los precios medios ponderados de venta de fincas análogas.
- (339) El hacerlo de esta forma en el artículo 1.2 no constituye redundancia alguna con lo dispuesto en su primer párrafo puesto que, al remitirse a la LS en bloque, lo dispuesto en el artículo 89 de ésta le daba libre entrada en las valoraciones.
- (340) Dicho sea con todos los respetos no nos parecen aceptables los argumentos de nuestro más Alto Tribunal contenidos en la S. de 20 de abril de 1964 en la cual se autoriza el juego del artículo 43 de la LE a la fijación del valor expectante por las dos razones siguientes: 1ª) el destino de los bienes expropiados según reiteradas sentencias del propio Tribunal citadas en este trabajo no debe intervenir en la valoración y 2ª) es aplicable la LS y su Decreto de Coeficientes a los polígonos industriales o de cualquier otra índole por cuando: 1º. La calificación de reserva urbana y por tanto su valoración como "expectante" la llevan implícita los terrenos -en el citado Decreto con independencia de su utilización por el expropiante; 2º. En los polígonos para viviendas figuran siempre la previsión de dotación para las edificaciones y servicios complementarios (parroquias, escuelas, jardines, etc.) que es obvio, no se destinan a vivienda, y el suelo, alternativamente, una vez expropiado, se utiliza para una u otra finalidad sin que por ello sufra valoraciones distintas al ser expropiado.

Los Considerandos de la sentencia aludida dicen:

"Que cuando la expropiación no recae sobre una sola finca, sino sobre una pluralidad de fincas enclavadas en un Polígono determinado la Administración expropiante, a tenor del artículo 122 de la Ley del Suelo, puede optar entre seguirla individualmente a cada propietario, o aplicar el procedimiento de tasación conjunta regulado en el mismo artículo; y este último fué el camino seguido por el Ministerio de la Vivienda en esta expropiación del Polígono "Francolí", con la consecuencia adjetiva de que, en vez de quedar la valoración sometida a la jurisdicción del Jurado Provincial de Expropiación, es la Gerencia de Urbanismo y el Ministro de la Vivienda en definitiva, quienes deciden sobre la indemnización a pagar, abriéndose con su resolución la puerta a la vía contencioso-administrativa; indisputado en el caso litigioso el derecho del expropiante para seguir el procedimiento de tasación conjunta, queda a la consideración de la Sala determinar si las valoraciones efectuadas se ajustan a derecho, o si están viciadas por errores jurídicos, o de cálculo económico, que impongan su nulidad o revocación; lo que los lleva a entrar en el principal motivo de controversia para este litigio: El justo precio.

Que calificado el Polígono expropiable como suelo de reserva urbana, su tasación habría de hacerse teniendo en cuenta lo pre-  
venido en el apartado B) del artículo 91 de la Ley del Suelo, -  
por su valor expectante; valor expectante que, a tenor del apar-  
tado 4 del artículo 85 de la misma Ley, es el potencial de los-  
terrenos "en razón a sus perspectivas de aprovechamiento", pa-  
ra fijar las cuales, teniendo en cuenta que la finalidad expro-  
piatoria es crear un Polígono industrial, no sirven las normas-  
contenidas en los artículos 87 y 88 de dicha Ley, que contem-  
plan siempre casos de utilización urbana, conjugando coeficien-  
tes determinados por volúmenes de edificabilidad permitida, to-  
do lo que va bien para construcción de viviendas, pero que es -  
de imposible aplicación a la creación de un complejo industrial  
en el que ha de contarse siempre con grandes espacios libres, -  
con extensas naves, hangares y accesorios de una sola planta, -  
en los que el volumen de edificabilidad es irrelevante.

Que si estos preceptos de la Ley del Suelo son de imposible apli-  
cación a la valoración del polígono litigioso, por unas funda-  
das razones ha de rechazarse la aplicación del Decreto de 21 de  
agosto de 1956, aprobatorio del Anexo de coeficientes, que atien-  
de para fijar la valoración urbanística del suelo, entre otros-  
motivos, al volumen de edificabilidad por metro cuadrado y al -  
coste previsto del metro cúbico de edificación permitida, todo-  
lo que es de imposible aplicación para fijar el valor expectan-  
te de un polígono industrial en suelo de reserva urbana, como -  
inaplicable sería acudir a estas normas de tasación en la expro-  
piación de suelos de reserva urbana destinados a la creación de  
una ciudad deportiva o de un aeródromo.

Que respetándose la facultad de la Administración para fijar el  
justo precio en la expropiación litigiosa por el procedimiento-  
de tasación conjunta, y estimándose, como se estima inaplicable  
los criterios valorativos de la Ley del Suelo y de su Anexo de-  
Coeficientes, resulta obligado acudir para realizar esta valora-  
ción a los módulos establecidos en la Ley de Expropiación Forzo-  
sa de 16 de diciembre de 1954.

Que los artículos 38 y 39 de dicha Ley estatuyen normas de valo-  
ración referidas exclusivamente a solares, edificios urbanos y-  
fincoas rústicas, ninguna de cuyas características conviene a la  
naturaleza del suelo expropiado en el polígono "Francof", cali-  
ficado de reserva urbana; concepto jurídico-económico nuevo, -  
creado por la Ley del Suelo, la que dispone que se tenga en -  
cuenta para la valoración de los terrenos así calificados las -  
perspectivas de su aprovechamiento; todo ello lleva a estimar -  
que tampoco es posible en esta expropiación aplicar los artícu-  
los 38 y 39 ya citados, y que ha de acudirse necesariamente pa-  
ra la justa valoración de estos suelos de reserva urbana a la -  
fórmula amplia arbitrada en el artículo 43 de dicha Ley de Ex-  
propiación Forzosa, aplicando los criterios estimativos que se-  
juzguen más adecuados a fin de llegar a una fijación equitativa  
del justiprecio.

- (341) Expropiación loc. o. págs. 1011 y siguientes.
- (342) El tráfico loc. o. pág. 146.
- (343) Instrucciones de la Dirección General de Urbanismo, loc. o. documento nº 6.
- (344) Recuérdese que según el artículo 9.1 e) es suelo rústico todo el suelo exterior al Plan.
- (345) En este sentido realista es en el que se manifiesta la jurisprudencia, si bien ha encontrado las mismas dificultades que el legislador para poder determinar cuando las expectativas dejan el valor inicial para alcanzar el expectante, sobre todo cuando no son "hipotéticas perspectivas referidas a largo plazo según procedimientos estadísticos, y ello por evidentes razones que escapan a cualquier razonamiento matemático" (S. 17-5-63).

El Tribunal Supremo se inclina a la concesión del valor expectante -superando el inicial- (S-s. 2-5-61; 26-1, 30-10, 28-11, 14-11-63; 11-2, 29-5 y 23-10-64), en los casos de "proximidad a núcleo urbano" "existencia de edificaciones próximas" "precios que alcanzan terrenos próximos" "facilidad de comunicación" "valor de situación" "zonas de expansión de Madrid", "demanda de terrenos para la construcción de viviendas" "proximidad a determinados servicios urbanos" etc. todo lo cual obliga a fijar a una finca un valor más elevado que el que por su calidad agrícola pudiera corresponderle.

- (346) Su tenor literal es el siguiente: "1. Cuando, a efectos de reparcelación o a los substitutivos de indemnización en dinero, hubieren de valorarse los terrenos viales de parques y jardines, se justipreciarán sumando el valor urbanístico comercial de cada una de las parcelas del polígono o manzana, minorado, en su caso, por el importe de las obras de urbanización costeadas o que deban abonar los propietarios, y dividiéndolo entre toda la superficie por partes iguales.

2. Si el propietario con derecho a reparcelación estimare que el valor asignado, a los efectos de la misma, a cualquier parcela edificable es inferior al real, propondrá el que se considere justo, para que se le notifique al dueño de aquella; y si éste no se conformara, el primero podrá adquirirla, total o parcialmente, por el precio propuesto, en la forma dispuesta por el artículo 82".

- (347) En el mismo sentido, ARREGUI, Valoración..., loc. c. pág. 47, acompañando citas bibliográficas.
- (348) Teoría... loc. o. pág. 178.
- (349) La adjudicación para el pago de deudas, AAMN, año 1, págs. - - 230-238.



(350) La Ley del Suelo, loc. o. págs. 495, con citas de CARRO y BALLBE.

(351) Dentro de la abundante literatura jurídica sobre plusvalía, — véase especialmente NAVARRO AZPEITIA: La plusvalía potencial — en la transformación de la tierra, ADC, Tomo XVII, fascículo — III, julio-septiembre MCMLXIV, págs. 461 y siguientes, l.o. — Constituye un estudio de verdadero interés sobre el concepto, — clase y naturaleza jurídica, así como de la actuación del propietario y de la Administración frente a la transformación física, económica o jurídica del suelo.

(352) Señaladas las diferencias con el valor inicial, establecidas — por la jurisprudencia, examinaremos ahora lo acordado por la — misma en cuanto a la diferenciación del valor expectante con — el urbanístico.

La S. de 20-6-63 hace un estudio preciso del casco urbano y — las zonas exteriores a él interpretando el artículo 12 de la — LS. Repudia cualquier interpretación que pudiera llevar a la — consecuencia inadmisibles de que determinadas zonas del casco, — que por una u otras circunstancias o características de las — mismas, contasen con menos de las dos terceras partes de superficie edificable construida pudieran quedar, por este solo hecho, de su condición de suelo urbano.

La de 28 de septiembre establece en cuanto a la distinción del suelo de reserva urbana del urbano, que la calificación de reserva urbana ha de atenerse a lo dispuesto en el artículo 64 — en relación con el párrafo 1º del 63, ambos de la LS, y que o — mo los terrenos en cuestión se encontraban comprendidos no en — uno, sino en los tres supuestos que requiere la Ley para su calificación de suelo urbano, no puede merecer el de reserva urbana.

La de 18 de marzo de 1964 dice que a tenor del artículo 91.b) — se tasarán con arreglo al valor expectante los terrenos de reserva urbana, y que por tales hay que entender los señalados — en los artículos 63 y 64.

La de 12 de mayo indica que la finca dedicada a cultivo agrícola o regadío, no puede tener la calificación de solar por no reunir las circunstancias del artículo 63, lo que impide la tasación por el valor comercial, no pudiendo verificarlo tampoco conforme al valor urbanístico, por no darse las condiciones — previstas en el artículo 92 ni siquiera en el punto f), pues — no se probó que hayan satisfecho el arbitrio sobre solares — con cinco años de antelación a la vigencia de la Ley. Por lo — cual las valoraciones efectuadas — que la Sala juzga aceptables — parten de la calificación del artículo 64 como terreno de reserva urbana.

La de 30 de septiembre, nos aclara, que la calificación de reserva urbana no corresponde a la realidad por existir en el polígono servicio de alcantarillado, agua potable y electricidad, y si bien se estima que no concurren en su totalidad los requisitos del párrafo 3º del artículo 63 para la calificación de solares, si que se estima aparecen revestidos de características suficientes para que la calificación de urbanizado comprenda la mayor parte de los terrenos de las fincas expropiadas quedando solo excluido de ella los terrenos que por su proximidad al río y su desnivel podrían estar verdaderamente afectados por la necesidad de obras previas de urbanización, terrenos para los que es de aceptar la calificación de reserva urbana a que se refiere el artículo 64 de la LS.

(353) A la dificultad que supone el empleo de estos conceptos, no le presta ninguna ayuda la confusión terminológica que en cuanto a la demarcación y división de terrenos hace la Ley. En efecto, en el artículo 87 se habla de "demarcación" "Sector" "Área" y en cambio en cuanto a los Planes -artículo 9.1 a)- se habla de "zonas" y en el sistema de expropiación -artículo 121.2- de "Sectores", por lo que ARREGUI -Valoración, loc. o. pág. 49- 50- se pregunta si existe equivalencia entre ellos, contestando afirmativamente.

(354) Las Instrucciones para determinar los Indices municipales de valoración de suelo -loc. o. Doc. nº 6 pág. 24- nos da la versión de la Dirección General de Urbanismo del concepto de expectativa "La expectativa de un terreno enclavado dentro de un sector de la ciudad que comprenda todos los que están en análogas condiciones de ocupación es la relación o tanto por ciento que representa la extensión superficial del terreno que se va a ocupar dentro del sector en un plazo fijado respecto a la superficie total de los terrenos del sector libres de edificación.

Las expectativas varían de unos sectores a otros según sean distintos los usos a que se destinen y las características e incrementos de su edificación. Esto hace que para llevar a cabo el cálculo de las expectativas de una ciudad, una vez determinado el suelo expectante, se comience por dividirlo en sectores que ofrezcan análogas expectativas.

El plazo normal que se toma para el cálculo de las expectativas es de 15 años, que es el máximo previsto por la Ley".

(355) Comentarios sobre la LS, loc. o. pág. 9.

(356) Arquitecto e Inspector Nacional de la Vivienda en su trabajo: "Notas al Decreto de coeficientes", aún sin publicar.

- (357) A los efectos indicados, su aplicación excluye el que puedan ser tenidos en cuenta otros medios de apreciación valorativa, por ello, la S. 10-12-64 dice: "Los valores inicial, expectante y urbanístico, son aplicados por la parte actora sobre unos cálculos y supuestos derivados no de las calificaciones que — el Decreto de Coeficientes en relación con la Ley del Suelo, — sino en apreciaciones derivadas de conceptos distintos como son las certificaciones que la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, un Agente de la Propiedad Inmobiliaria y un Perito-Agrícola emiten a petición de la parte, en relación con la posible valoración de la finca en función de su aprovechamiento-ganadero, por la proximidad de dicho terreno a las ferias quese-manal y anualmente se celebran en Cáceres; pero evidentemente tal base no puede servir con arreglo a la Ley del Suelo para determinar su valoración.
- (358) Seguimos al formular esta opinión los criterios de MARTIN RE—TORTILLO loc. c. pág. 186; GONZALEZ BERENGUER loc. c. pág.— 184; ARREGUI, loc. c. pág. 53; y GONZALEZ PEREZ: Informe emitido sobre proyecto de expropiación del Polígono de San Antonio,— de Cuenca, Madrid, 1963, pág. 42.
- (359) V. entre otras las S-s de 9, 11, 25 y 26 de noviembre y 3 de — diciembre de 1963.
- (360) Las tomamos de CRISTOS, loc. c. Todo ello no supone en absoluto el olvido de los interesantes estudios que sobre el Decreto de Coeficientes han realizado, ARREGUI loc. c. pág. 58 a 83; CAR—CELLER FERNANDEZ en su estudio monográfico: Valoraciones de te—rrenos, Civitas, 1964; la Dirección General de Urbanismo en — sus Instrucciones ya citadas, etc.
- (361) No podemos pasar al estudio individualizado de las cuestiones— y supuestos, unas y otras verdaderamente interesantes que el — artículo presenta, lo consideramos innecesarios por haber sido analizados por la doctrina —GONZALEZ BERENGUER loc. c. pág. — 184 y siguientes, ARREGUI loc. c. págs. 73 y siguientes, etc.— minuciosamente, cuyos criterios compartimos. Solo deseamos de—cir que por la interconexión que existe en la aplicación de — los distintos valores el punto de más interés de los señalados en el artículo, es la frontera que por exclusión señala entre el valor urbanístico y el comercial, pues todos los terrenos — que no alcanzan esta última condición entran en el campo de ta—sación del valor urbanístico.
- (362) Recordemos las normas de la LE sobre la valoración de solares. Según el artículo 38.1 los solares se justipreciarán en el — valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio munici—pal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentado en un diez por ciento, o, en su defecto, en valor en venta fijado a los efectos de la contribución territorial. Se establece un — principio de tasación automática. Debemos recordar —igualmen—

te-, cuanto hemos dicho en otro capítulo aludiendo al indicado arbitrio -artículos 510 a 524 de la LRL- su objeto, concepto - de "incremento de valor", "valor corriente en venta", exigencia de que por los Ayuntamientos se fije cada tres años los tipos- de valor corriente en venta, la posibilidad de que las valoraciones así fijadas sean susceptibles de aumento o disminución- hasta un 20% como máximo (es sabido como se recoge esta idea - en el artículo 2.6 de la LEU, y en el 26.2 del DEU, aunque variando el porcentaje), etc.

La aplicación de este criterio, al disponer de una tabla de valores de fincas individualizadas, en todo momento actualizadas, es sencilla, con la única duda por lo dispuesto en el artículo al aludir al aumento de un 10% sobre el que tengan asignado - los solares a efectos del arbitrio, que debemos interpretar - como lo hacen ARREGUI y RODRIGUEZ MORO- en el sentido de la - compatibilidad entre ambos incrementos, pues el valor en venta que constituye la base de aplicación de dicho 10% es el que - por las circunstancias se considere más ajustado, coincidiendo con el cuadro municipal, o siendo superior o inferior, con el límite del 20% del mismo. La S. de 18-2-62 declara la aplicabilidad del incremento del 20% para determinar el valor en- venta, especialmente, cuando la fecha de valoración tenga lugar al final del período impositivo trienal y los nuevos valores son superiores.

En cuanto al valor en venta a los efectos de la contribución territorial hay que tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 29 a 31 de la LRT.

En resumen, si la valoración es sencilla, no olvidemos que - - efectuada de esta forma, es una valoración por medios fiscales y de seguirse solo sus normas resulta -S. 2-3-62- en la mayoría de los casos un valor real indudablemente inferior al que la finca tiene.

- (363) Recuérdese cuanto ya hemos indicado sobre la aparición de este término y la calificación jurídica de determinados terrenos - como solares a los efectos de la edificación forzosa.
- (364) V. la jurisprudencia recogida por DE LOS MOZOS en "Algunos supuestos de aplicación del concepto de solar", en RDP, octubre- de 1963, pág. 875 y siguientes.
- (365) Art. 590. "Se considerarán solares edificables: a) Los terrenos ocupados por construcción o instalación de carácter permanente que excluya el aprovechamiento agrícola de aquéllos. b) Los terrenos ocupados por edificaciones de carácter temporal cuando el producto íntegro de éstas, a los efectos de la contribución territorial, exceda del 5% del valor en venta del solar (nº 3)!"

Art. 499.1.- Los terrenos edificables, cualquiera que sea su destino y aprovechamiento, enclavados dentro de la línea perimetral del casco de las poblaciones, según el plano levantado por el Instituto Geográfico, que ha de servir de base a los -

trabajos de avance catastral, siempre que tenga uno o más de sus lados formando líneas de fachadas a una o más vías públicas o particulares o trozos de las mismas que estén urbanizadas, considerándose como tales aquellos que tengan todos los servicios municipales o, por lo menos, los de alumbrado, encintado de aceras o afirmado.

2. Los terrenos enclavados en la zona de ensanche de las poblaciones y que estén en las circunstancias del número anterior.— En las manzanas cuyas calles circundantes no estén todas abiertas y urbanizadas solo tributarán como solar una faja de terreno cuya línea será la fachada a la vía o trozo de vía que esté urbanizado, con un fondo igual al del fondo de la manzana en proyecto.

3. Los terrenos en la misma situación que los anteriores estén dedicados a parques, jardines, huertos, talleres de cantería, encierro y pasto de ganado o cualquier aprovechamiento análogo.

(366) Y si no accede a ello ¿prosperará el recurso contencioso-administrativo?. Es difícil porque tendrá que acreditar el particular que se han producido las "notorias variaciones" a que alude la Ley y debemos recordar las reiteradas sentencias de las Salas 1ª y 5ª del T.S. por la cautela que muestran en materia de REBUS SIC STANTIBUS.

(367) Consideraciones en torno al procedimiento de tasación conjunta del artículo 122 de la Ley del Suelo, Documentación Administrativa, número 73, 1964, págs. 59 a 61.

(368) La expropiación ... loc. c. pág. 53 a 60.

(369) Expropiación... loc. c. pág. 149-150.

(370) El Tráfico... loc. c. pág. 236-237.

(371) Posteriormente a la publicación del trabajo de GONZALEZ NAVARRRO, la S. del 9-5-64, ha reiterado expresamente que en el procedimiento de tasación conjunta no interviene el Jurado Provincial.

(372) 1. Desarrollo de la expropiación de un polígono cualquiera por la Gerencia de Urbanización.

La actuación del Servicio del Suelo —dependiente del mencionado organismo— en la gestión de un polígono, comienza una vez —que es conocida por éste la delimitación de los terrenos a expropiar, que es decidida por la Dirección Técnica del Organismo. Se considera que ha finalizado cuando se han informado los recursos de reposición, en el caso de que hayan sido interpuestos.

A continuación se describen las fases más importantes de esta actuación.

1.1. Contratación del proyecto de expropiación.

Conocida la delimitación de un polígono de actuación urbanística, la Gerencia contrata un equipo técnico para la redacción del Proyecto.

1.2. Proyecto provisional.

Una vez presentado el proyecto se fija un plazo para la presentación de un ejemplar provisional del trabajo que es examinado y, en caso necesario, corregido por la Sección de Valoraciones del Servicio del Suelo.

Este examen comprende repaso de mediciones y criterios de valoración, redactándose un informe para el Director-Gerente y del que una vez obtenida su conformidad se remite copia y un ejemplar del proyecto provisional al equipo contratado para que efectúe las correcciones oportunas. El ejemplar corregido queda en el servicio para posteriores comprobaciones.

1.3. Proyecto definitivo.

Hechas las correcciones apuntadas, los autores remiten el ejemplar definitivo de su trabajo, que es nuevamente repasado e informado por la Sección de Valoraciones quien, en caso de duda, desplaza técnicos al terreno.

En dicho informe se propone al Director Gerente su envío a información pública. Aprobada dicha propuesta previos los oportunos anuncios, se remite el Proyecto a la Delegación Provincial correspondiente.

1.4. Información Pública.

Tomando como base la fecha del último anuncio publicado, se mantiene el Proyecto expuesto al público durante un mes en la Delegación Provincial del Ministerio, pudiendo los afectados por el trámite expropiatorio hacer las alegaciones que estimen convenientes.

1.5. Audiencia a la Corporación Municipal.

Durante el mes que sigue a la información pública, el Ayuntamiento dentro de cuya jurisdicción se encuentra enclavado el polígono, evacua su informe, exponiendo sus puntos de vista, habiendo estudiado las alegaciones formuladas por los particulares.

1.6. Preparación de la propuesta de Orden Ministerial.

De acuerdo con las condiciones del contrato, durante el periodo de Audiencia el equipo contratado para realizar el Proyecto

ha de informar tanto los aspectos técnicos como los jurídicos de las alegaciones, para que cuando acabe aquel plazo pueda la Delegación Provincial remitir dicho informe junto con el conjunto del expediente expropiatorio a la Gerencia de Urbanización.

A la vista de estos documentos y con el criterio del Servicio se redacta un informe-propuesta que una vez aprobado por el Director-Gerente y del Organismo que encargó a la Gerencia la preparación del terreno se eleva a la Comisión Central de Urbanismo.

#### 1.7. Orden Ministerial.

La Comisión Central de Urbanismo aprueba el justiprecio, publicándose la correspondiente Orden Ministerial en el B.O.E. - Esta resolución es notificada por la Gerencia en particular a cada interesado.

#### 1.8. Preparación de la Ocupación y Pago de los derechos justipreciados.

En un momento de la tramitación imposible de determinar, ya que la remisión es potestativa de los afectados, se va recibiendo la documentación acreditativa de la titularidad de los derechos incluidos en la Orden Ministerial.

La Sección encargada de recibir dichos documentos es la de Titulaciones, que ha de identificar las fincas y buscar, comprobar y solicitar la documentación bastante para que no quepa la menor duda de que el derecho que se paga corresponde al de la Orden Ministerial y está libre de cargas. Con esta comprobación se redactan las Actas de Ocupación, Pago o Depósito, que una vez informadas favorablemente por la Asesoría Jurídica y firmadas por el Director-Gerente son los documentos que sirven para hacer efectivo el justiprecio.

#### 1.9. Pago del justiprecio.

Cuando existe un número de documentaciones completas que justifique el desplazamiento a la localidad donde se encuentra enclavado el polígono, se convoca el pago mediante los oportunos anuncios y se hace efectivo en la Delegación Provincial.

#### 1.10. Recursos.

Notificada la Orden Ministerial y durante un mes los propietarios pueden interponer recurso de reposición contra dicha Orden.

- (373) En este caso, el Decreto 2.176/63, de 24 de julio, prevé que si a petición de los Ayuntamientos, son confeccionados por la Dirección General de Urbanismo -a la que se autoriza a hacerlo - con sus propios servicios o nombrando equipos de técnicos con-

tratados- su coste se pagará con cargo al crédito previsto en el artículo 177 de la LS.

- (374) ARREGUI, Valoración... loc. o. pág. 111, estima que si la LRL exige en su artículo 303 un "quorum" éste solo se exige para los Planes Generales de Urbanización y proyectos de ensanche, de forma interior o urbanización parcial, y por tanto que no se requiere para la aprobación de los Indices.
- (375) ARREGUI, ibidem, opina que si la Comisión se pronuncia en sentido contrario a la propuesta municipal "no cabe pensar en la devolución del expediente al Ayuntamiento -por no estar previsto el trámite y ser contrario al principio de economía procesal-, sino que, a la vista del criterio expuesto por la Comisión y los informes anteriores, será el Ministerio de la Vivienda quien redacte el proyecto definitivo que luego ha de conocer el Consejo de Ministros".
- (376) Los principios... loc. o. págs. 34 y 35.
- (377) V. en este sentido, las enmiendas de los Procuradores AIGE PASCUAL, GARCIA HERNANDEZ, CABELLO DE ALBA y FERNANDEZ DAZA, en Valoraciones... SGTMV, ya citado.
- (378) Sólo circunstancias extremas como las necesidades de reconstrucción surgidas en nuestra postguerra justificaron el pago diferido en cédulas de adquisición obligatoria para los expropiados. V. Decreto de 17 de enero de 1940.
- (379) La LRT, de 116-64 concede la exención del impuesto sobre transmisiones patrimoniales -artículo 146, número 34- a las adjudicaciones de terrenos en pago de indemnizaciones por expropiación.
- (380) Puede consultarse sobre la permuta forzosa en las legislaciones extranjeras, MARTIN BLANCO: El tráfico..., loc. o. págs. - 189 a 194. Sobre la admisión de la permuta forzosa en los países tras el telón de acero y de una manera especial en Polonia, Tadeusz KACHNYARZ: Las viviendas en Polonia ante el desarrollo económico social y técnico del país, SGTMV, S. 2ª, Doc. nº 6/63.
- (381) V. MARTIN BLANCO, ibidem.

En el reciente Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1.006/66, de 7 de abril, además de señalar en su preámbulo "que en la actuación urbanística apenas existe alternativa a la expropiación forzosa que no se concrete en una reparcelación", se hace un uso frecuente a lo largo de su interesante articulado de las permutas obligatorias, dándose normas específicas de valoración de las fincas aportadas, de las fincas resultantes y los procedimientos a seguir en la adjudicación de las nuevas fincas (artículos 10, 11 y 12).



- (382) GONZALEZ PEREZ: El recurso contra el acto expreso dictado después de la denegación presunta por silencio administrativo, — RCDI, julio-agosto del 65, pág. 957/8, recoge además por nota la conclusión de SERRANO GUIRADO en: La justicia administrativa, RAP, nº 8, pág. 162 "sería de desear la desaparición del — excesivo formalismo a veces consagrado por la jurisprudencia, — que ha limitado y cercenado la órbita legal de garantías".
- (383) Ibidem, págs. 957/968. V. la bibliografía y jurisprudencia citada. Compartimos sus conclusiones.
- (384) A las S-s. seleccionadas por GONZALEZ PEREZ, 22-6 y 31-10-64; — 16-3 y 6-4-1965 debe agregarse, en el mismo sentido la de 11-6 de este último año.
- (385) Discurso ... loc. c. págs. 50 y 51.
- (386) V. sus citas bibliográficas y las aportaciones argumentales — "in voce", de otros juristas que recoge, pues el tema fué debatido por los asistentes a las reuniones del Seminario del Anuario de Derecho Civil.
- (387) Reconoce que la LEU, a diferencia del sistema seguido en Colonización, permite la impugnación ante la jurisdicción contenciosa de los Indices, pero ello no constituye una garantía suficiente para los administrados, entre otras razones — aparte — de las que se recogen en el texto—, por: a) cuando la determinación de máximos y mínimos tiene lugar en una zona o demarcación y se le da la debida publicidad, los interesados pueden — reaccionar a tiempo — esto es lo que ocurría en la expropiación por zonas o grupos de bienes en la LE— y lo que puede admitirse — aún con muchas reservas— en el procedimiento que regula la LEU, pues la fijación de los máximos y mínimos se hace ya en — un expediente que comienza por delimitar unos polígonos de actuación.
- b) Pero cuando se trata nada menos que de fijar los Indices de valoración de todo un término municipal (es presumible de los futuros afectados de una posible expropiación que reaccionen — en defensa de sus derechos?. Seamos realistas. Esa garantía jurisdiccional que la Ley establece es puramente teórica. No tendrá realidad alguna. Las razones que avalan esta afirmación — son: 1º) por mucha publicidad que se haga no llegará a conocimiento de buen número de propietarios, especialmente de los — más humildes que no tienen los medios de información y asesoramiento de las grandes empresas, y 2º) aunque los conozcan no — cabe pensar que reaccionen, pues una futura expropiación es — una amenaza hipotética que sólo afectará lógicamente a una parte de los mismos. No se piensa que le va a afectar y la remota posibilidad de que ocurra no le compensa ni le anima a seguir — el camino siempre molesto y costoso de la impugnación. Por — — otra parte, tiene en cuenta las repercusiones fiscales de la — revalorización de sus tierras en el caso de obtener éxito en — la impugnación. Es un expropiado hipotético pero es un contri-

buyente seguro y pesarán en su ánimo más los aumentos de impuestos locales y estatales -seguros- que los beneficios en caso - de ser expropiado.

Todo ello, le lleva a formular una acre censura al sistema, -- porque a su juicio, estas razones no podían ser desconocidas -- por el legislador.

- (388) Tratado del esfuerzo puro, citado por SANCHEZ ALBORNOZ en: España..., loc. o., v. 2ª, pág. 488.